Deutscher Bundestag **Drucksache 17/77**
17. Wahlperiode 07. 12. 2009

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2009 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2008)

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 7. Dezember 2009 gemäß § 97 Absatz 1 der Bundeshaushaltsordnung.

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Er fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen (§ 97 Absatz 1 BHO).

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bestehen aus drei Teilen:

Der Allgemeine Teil der Bemerkungen (Teil I) enthält die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2008 sowie Ausführungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2009 bis 2013).

In Teil II der Bemerkungen (Einzelne Prüfungsergebnisse) berichtet der Bundesrechnungshof zeitnah über bedeutsame Prüfungserkenntnisse, die er und seine Prüfungsämter in einzelnen Ressorts gewonnen haben. Diese Bemerkungen können im parlamentarischen Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung z. B. dazu führen, dass der Deutsche Bundestag „über einzuleitende Maßnahmen“ beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO). Sie beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr 2008, sondern können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO).

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) informiert der Bundesrechnungshof aus besonderem Anlass in Teil III der Bemerkungen (Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse). Dies betrifft Sachverhalte, die Aufschluss über die Haushalts- und Wirtschaftsführung in bestimmten Bereichen geben oder denen beispielhafte Bedeutung zukommt, ohne dass Beschlüsse des Deutschen Bundestages nach § 114 Absatz 2 BHO angestrebt werden.

Die einzelnen Bemerkungen sind den betroffenen Bundesministerien und juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Entwurf mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt worden. Dies dient insbesondere der nochmaligen Überprüfung der Sachverhaltsfeststellungen, die in der Regel schon im vorangegangenen Prüfungsverfahren mit den geprüften Stellen erörtert wurden. Falls über die dargestellten Sachverhalte unterschiedliche Auffassungen bestehen, ist dies in den Bemerkungen erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen zur Würdigung vorgebracht haben, sind diese ebenfalls in den Bemerkungen berücksichtigt.

Den Beiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

2 Politische Entscheidungen

2.1

Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können eine Überprüfung durch die Träger der politischen Entscheidungen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, über solche Erkenntnisse oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten. So ist es z. B. nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, politisch zu bewerten, ob bestimmte Fördermittel gezahlt werden sollen. Er kann aber prüfen und berichten, ob die der politischen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalte und Annahmen zutreffen und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte.

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze nicht zu den vom Gesetzgeber gewünschten Auswirkungen führen. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse geändert haben, kann er vorschlagen, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Damit kommt der Bundesrechnungshof dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 97 Absatz 2 Nummer 4 BHO). Er trägt damit auch dem Wunsch des Parlaments Rechnung, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die zu gesetzgeberischen Maßnahmen geführt haben oder für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind.

3 Prüfungsumfang, Prüfungsrechte und Prüfungsschwerpunkte

3.1

Die Prüfungen durch den Bundesrechnungshof erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die

Sondervermögen des Bundes und die bundesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie die Beteiligung des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen.

Der Bundesrechnungshof prüft auch die Träger

- der sozialen Pflegeversicherung,
- der gesetzlichen Unfallversicherung,
- der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Alterssicherung der Landwirte sowie
- der gesetzlichen Krankenversicherung,

wenn sie aufgrund eines Bundesgesetzes vom Bund Zuschüsse erhalten oder eine Garantieverpflichtung des Bundes gesetzlich begründet ist (§ 112 Absatz 1 BHO i. V. m. § 111 Absatz 1 BHO und § 55 Absatz 1 Haushaltsgrundsätzegesetz). Daneben hat der Bundesrechnungshof bei den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung, ihren Verbänden und Arbeitsgemeinschaften ein von einem Bundeszuschuss oder einer Bundesgarantie unabhängiges Prüfungsrecht (§ 274 Absatz 4 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch.)

Der Bundesrechnungshof prüft darüber hinaus in einigen Fällen die Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des privaten Rechts. Dazu muss z. B. eine Prüfung mit dem Bundesrechnungshof vereinbart sein (§ 104 Absatz 1 Nummer 3 BHO). Juristische Personen des privaten Rechts, die nicht Unternehmen sind, können zudem in ihrer Satzung mit Zustimmung des Bundesrechnungshofes eine Prüfung vorsehen (§ 104 Absatz 1 Nummer 4 BHO).[1] Die Prüfung kann sich auf einen abgegrenzten Bereich beschränken.

3.2

Der Bundesrechnungshof setzt für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht von der Möglichkeit Gebrauch, seine Prüfungen zu beschränken (§ 89 Absatz 2 BHO). Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Prüfungen so auszuwählen, dass sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln. Die Tatsache, dass einige Ressorts in den Bemerkungen umfangreicher, andere dagegen weniger oder nicht behandelt werden, lässt nicht den Schluss zu, dass die Ressorts die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze in unterschiedlichem Maße eingehalten haben.

3.3

Als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise verabschiedeten Bundestag und Bundesrat im Herbst 2008 das Finanzmarktstabilisierungsgesetz. Der Bundesrechnungshof verfügt in diesem Zusammenhang über umfassende Prüfungsrechte, die auch Erhebungen bei den vom Maßnahmenpaket begünstigten Unternehmen des Finanzsektors ermöglichen. Der Bundesrechnungshof beschränkt sich dabei nicht auf die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, sondern untersucht auch Fragen der Wirtschaftlichkeit. Er hat bisher die Gesetzgebung für die Finanzmarktstabilisierung beratend begleitet.

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise werden im Teil I der Bemerkungen behandelt. Über Einzelprüfungsergebnisse wird der Bundesrechnungshof gegebenenfalls in seinen Bemerkungen 2010 berichten.

4 Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben haben sie gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof, dessen Dienst- und Fachaufsicht sie unterstellt sind. Der Bundesrechnungshof trägt die übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung auch für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen durch den Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Die Bemerkungen 2009 enthalten in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

5 Beratungstätigkeit

5.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof berät aufgrund von Prüfungserfahrungen insbesondere das Parlament und die Bundesregierung (§ 88 Absatz 2 BHO, § 1 Satz 2 Bundesrechnungshofgesetz – BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts sowie
- in Form von Berichten zu grundsätzlichen Fragen, zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen ein Informationsbedürfnis der Entscheidungsträger besteht.

Der Bundesrechnungshof nimmt an den Verhandlungen des Bundesministeriums der Finanzen mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene und an den Berichterstattergesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zum Bundeshaushalt vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Für den Bundesrechnungshof hat die Beratung des Parlaments große Bedeutung. Er hat im Jahre 2008 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 39 nicht öffentliche Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO zugeleitet.

[1] So z. B. bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt.

Der Bundesrechnungshof kann den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung zudem jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO). Im Jahre 2008 hat der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag Berichte nach § 99 BHO über die

- Organisation und Arbeitsweise der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und die
- Transparenz von Steuersubventionen

vorgelegt.

Die Berichte sind auf der Internetseite www.bundesrechnungshof.de unter Veröffentlichungen/Sonderberichte eingestellt.[2]

5.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter).[3] Er achtet auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Der Bundesbeauftragte nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes, mit dessen Kollegien er sich eng abstimmt.

Es gehört zu den Schwerpunkten der Arbeit des Bundesbeauftragten, Regierung und Parlament die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bewusst zu machen. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Die Exekutive hat den Bundesbeauftragten im Jahre 2008 an 428 solcher Vorhaben beteiligt. Er gab dazu 69 teils umfangreiche Stellungnahmen ab, deren Vorschläge in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen sind. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des Bundesbeauftragten zurückzugreifen (§ 96 Absatz 6 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

6 Frühere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof überwacht, was die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht, ob die geprüften Stellen die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen. Dazu führt er auch Kontrollprüfungen durch. Der Bundesrechnungshof wirkt so mit Nachdruck darauf hin, dass Prüfungsempfehlungen umgesetzt werden und trägt damit auch den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung.

7 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Aus der engen Verflechtung der Finanzsysteme des Bundes und der Länder ergeben sich vielfältige Überschneidungen der Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, arbeiten die Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit und unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeit vertrauensvoll zusammen.

In regelmäßigen Abständen beraten die Präsidentinnen und die Präsidenten der Rechnungshöfe Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, in übergreifenden Fragen der Finanzkontrolle eine einheitliche Meinung zu bilden, die Auffassungen im Einzelfall zu koordinieren, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig über konkrete Prüfungserfahrungen und Prüfungsmethoden zu informieren. Zu wichtigen Themenfeldern von gemeinsamem Interesse wie z. B. Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Soziales, Personal, Organisation und Informationstechnik bereiten Arbeitskreise die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz vor. Der Erfahrungsaustausch setzt sich in Expertengruppen und bilateralen Kontakten fort. Zur Stärkung der Fachkompetenz haben die Rechnungshöfe auch im Jahre 2008 in wichtigen Bereichen gemeinsame Fortbildungen ihrer Beschäftigten durchgeführt.

Die Zusammenarbeit ist auch bedeutsam für die Prüfung der Verwendung von Haushaltsmitteln der EU im Mitgliedstaat Deutschland. Die Rechnungshöfe tauschen regelmäßig Informationen über ihre EU-bezogenen Prüfungstätigkeiten aus. Dies ermöglicht ihnen, sich bei ihren Prüfungen abzustimmen und auch Prüfungserkenntnisse anderer Rechnungsprüfungsorgane bei den eigenen Prüfungen zu berücksichtigen. Im Jahre 2008 erstellten die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder[4] einen gemeinsamen „EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008“. Er dient insbesondere der Information der Parlamente des Bundes und der Länder. Dieser im Januar 2009 vorgestellte Bericht enthält u. a.

- Prüfungsergebnisse der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Verwendung der EU-Mittel,

---

[2] http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/schwarzarbeit.pdf
http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/steuersubventionen.pdf

[3] Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) vom 26. August 1986 (Bundesanzeiger Nr. 163, S. 12485).

[4] Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

- Fakten zu den Finanzen der EU und den Finanzbeziehungen zwischen der EU und Deutschland sowie
- einen Überblick über die europäische und nationale externe Finanzkontrolle von EU-Mitteln.

Er kann auf der Internetseite www.bundesrechnungshof.de unter Veröffentlichungen/Sonderberichte abgerufen werden.[5]

Als neues Feld der Zusammenarbeit des Bundesrechnungshofes mit den Rechnungshöfen der Länder ist in diesem Jahr eine zentrale Maßnahme des sogenannten Konjunkturpakets II hinzugetreten: die Prüfung der Finanzhilfen des Bundes an Länder und Kommunen nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz. Zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts als Folge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise unterstützt der Bund danach zusätzliche Investitionen der Länder und Kommunen mit insgesamt 10 Mrd. Euro. Länder und Kommunen beteiligen sich mit 25 % am Gesamtvolumen der förderfähigen Kosten der Investitionsmaßnahme. Der Bundesrechnungshof prüft in enger Abstimmung mit den Landesrechnungshöfen, ob die Finanzhilfen zweckentsprechend verwendet wurden. Hierzu kann er auch örtliche Erhebungen bei den Ländern und Kommunen durchführen.

8 Zusammenarbeit in der Europäischen Union

8.1

Der Haushalt der EU von 134 Mrd. Euro im Jahre 2009[6] wird überwiegend durch die EU-Mitgliedstaaten (Mitgliedstaaten) finanziert. Die drei Hauptquellen für die Einnahmen der EU sind die Einfuhrzölle, die nationalen Anteile an der harmonisierten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage und ein Beitrag, der sich aus dem Umfang des Bruttonationaleinkommens eines jeden Mitgliedstaates ergibt. 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück und werden dort durch nationale Verwaltungsstellen bewirtschaftet. Der Europäische Rechnungshof (ERH) prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten „in Verbindung“ mit den nationalen Rechnungshöfen. Bei der Zusammenarbeit wahren die Rechnungsprüfungsorgane ihre Unabhängigkeit (Artikel 248 Absatz 3 EG-Vertrag – EGV).

Die vom EGV vorgesehene Zusammenarbeit findet in vielfältigen Formen statt. So koordiniert der Bundesrechnungshof die Arbeitsplanung sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Er begleitet den ERH bei Prüfungen in Deutschland und wertet dessen Prüfungsberichte als Erkenntnisquelle für die deutschen Rechnungshöfe aus. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen durch die deutschen Rechnungshöfe (vgl. Nr. 7 „EU-Report deutscher Rechnungshöfe 2008“).

8.2

Daneben arbeitet der Bundesrechnungshof mit den Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen der Mitgliedstaaten und dem ERH im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe der Mitgliedstaaten der EU zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich z. B. auf den Austausch von Fachwissen, Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln und Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement.

Der Bundesrechnungshof beteiligt sich an verschiedenen Arbeitsgruppen unter dem Dach des Kontaktausschusses:

- So wirkt er in einer Anfang 2007 eingesetzten Arbeitsgruppe mit, die gemeinsame – auf Prüfungen im EU-Bereich zugeschnittene – Prüfungsmethoden und vergleichbare Prüfungskriterien entwickelt.
- Eine weitere Arbeitsgruppe beschäftigt sich insbesondere mit dem bedeutenden Problem des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs, das sie auch durch koordinierte Prüfungen zu bekämpfen sucht.

Die Arbeitsgruppe Strukturfonds[7], deren Vorsitz der Bundesrechnungshof inne hat, befasste sich zuletzt mit der Wirkung der Strukturfondsprogramme in den Bereichen Beschäftigung und/oder Umwelt. Der zugehörige Bericht aus dem Jahre 2008 ist auf der Internetseite www.bundesrechnungshof.de unter Veröffentlichungen/ Sonderberichte eingestellt.[8]

In den Jahren 2009 und 2010 prüft die Arbeitsgruppe die „Kosten der Kontrollen der Verwaltung der Strukturfonds einschließlich der Inanspruchnahme technischer Hilfe“. 15 nationale Rechnungshöfe[9] und der ERH wirken daran aktiv oder als Beobachter mit. Der Abschlussbericht soll dem Kontaktausschuss im Dezember 2010 zugeleitet werden.

---

5 http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/eu-report-2008-deutsch.pdf

6 Quelle: EU-Haushaltsplan 2009.

7 Mit der im Jahre 2000 von den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Rechnungshof eingerichteten Arbeitsgruppe wollen die mitwirkenden Rechnungshöfe auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung der Strukturfondsmittel hinwirken. Hierzu führen sie auf der Basis eines gemeinsamen Prüfungskonzepts inhaltlich und zeitlich abgestimmte Prüfungen im jeweiligen Mitgliedstaat durch.

8 http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/strukturfonds.pdf

9 Bulgarien, Deutschland, Finnland, Italien, Lettland (Beobachter), Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Republik Slowenien, Slowakische Republik, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn und der ERH (Beobachter).

9 Zusammenarbeit mit Prüfungseinrichtungen im internationalen Bereich

9.1

Über die besondere Zusammenarbeit in der EU (vgl. Nr. 8) hinaus arbeitet der Bundesrechnungshof auf internationaler Ebene mit zahlreichen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen.

So ist der Bundesrechnungshof Mitglied der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), in der sich die Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen von 189 Staaten zusammengeschlossen haben. Sie fördert den internationalen Gedanken- und Erfahrungsaustausch in der öffentlichen Finanzkontrolle. Die Herausgabe von Leitfäden und Richtlinien zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle bildet dabei einen Schwerpunkt.

Die von INTOSAI beschlossenen Standards für die Finanzkontrolle sind für ihre Mitglieder nicht bindend, werden jedoch von den Rechnungskontrolleinrichtungen weltweit als Best Practice allgemein anerkannt und dienen zunehmend als Maßstab bei der Abschlussprüfung internationaler Einrichtungen.

Als Mitglied des INTOSAI-Komitees für den Ausbau von Sachkompetenzen hat der Bundesrechnungshof an Leitfäden für gemeinsame internationale Prüfungen und für Peer Reviews maßgeblich mitgewirkt. Außerdem hat er an einem Leitfaden zum Ausbau der Sachkompetenzen der Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen mitgearbeitet.

Der Bundesrechnungshof ist ferner Mitglied der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions). Hier steht der Gedanken- und Erfahrungsaustausch zugeschnitten auf den europäischen Kontext im Mittelpunkt. Einen Schwerpunkt bilden gemeinsame Prüfungsprojekte. Beispielsweise hat der Bundesrechnungshof gemeinsam mit den Rechnungshöfen der Ostsee-Anrainerstaaten geprüft, ob die Mitgliedstaaten die Empfehlungen des Helsinki-Übereinkommens zur kontinuierlichen Überwachung der Meeresumwelt umsetzen.

9.2

Auf bilateraler Ebene arbeitet der Bundesrechnungshof mit ausländischen Rechnungskontrolleinrichtungen beim Auf- und Ausbau ihrer Sachkompetenzen zusammen und entsendet hierfür Expertinnen und Experten zu Beratungs- und Schulungsmaßnahmen.

Daneben unterstützt er auch die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferentinnen und -referenten zu ausländischen Rechnungskontrolleinrichtungen und die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten aus Partnerorganisationen.

Die Zusammenarbeit mit anderen Rechnungskontrolleinrichtungen umfasst auch gemeinsame Prüfungen. So war z. B. der Bereich innergemeinschaftliche Umsatzsteuerkontrolle und Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug innerhalb der EU (vgl. Nr. 8.2) Gegenstand einer mit den Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen Belgiens und der Niederlande abgestimmten Prüfung. Die Ergebnisse des gemeinsamen Berichts sind auf der Internetseite www.bundesrechnungshof.de unter Veröffentlichungen/Sonderberichte nachzulesen[10] (vgl. auch Bemerkung Nr. 74 im Teil III). Im Bereich Straßenbau untersuchte der Bundesrechnungshof gemeinsam mit dem Rechnungshof der Tschechischen Republik den Bau der Autobahn Dresden–Prag. Der Abschlussbericht ist auf der Internetseite www.bundesrechnungshof.de unter Veröffentlichungen/Sonderberichte eingestellt.[11] Auch mit dem Rechnungshof der Slowakei prüft der Bundesrechnungshof bis 2010 Straßenbaumaßnahmen.

10 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Organisationen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen. Der Bundesrechnungshof prüft sowohl die Zahlung der Bundesmittel an diese Organisationen als auch die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüferinnen und Prüfer für 16 Prüfungsorgane internationaler Organisationen. Er strebt dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen an, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind. So amtiert der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes bis Juni 2012 als externer Abschlussprüfer der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und seit Juli 2009 als externer Abschlussprüfer der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW). Darüber hinaus gehört ein Mitglied des Bundesrechnungshofes dem dreiköpfigen External Audit Committee des Internationalen Währungsfonds (IWF) für die Dauer von drei Jahren an.

---

[10] http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/vat-deutsch.pdf
[11] http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/gemeinsamer-bericht.pdf

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes – Jahresrechnung 2008

Mit der Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung 2008 hat das Bundesministerium der Finanzen dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben sowie über die Schulden und das Vermögen gelegt. Der Bundesrechnungshof hat gemäß Artikel 114 Grundgesetz die Ordnungsmäßigkeit dieser Jahresrechnung geprüft. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Noch wenig beeinflusst von der Wirtschafts- und Finanzkrise lag die Nettokreditaufnahme bei 11,5 Mrd. Euro und damit unter dem Vorjahreswert von 14,3 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung erhöhte sich auf rund 941,3 Mrd. Euro. Die übertragbaren Mittel wurden mit 8,6 Mrd. Euro ausgewiesen (2007: 8,0 Mrd. Euro). Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen stieg auf 123,7 Mrd. Euro an. Die bei den Gewährleistungen zur Verfügung stehenden Ermächtigungsrahmen von insgesamt 313,6 Mrd. Euro wurden insbesondere für Maßnahmen im Bereich der Binnenwirtschaft stärker in Anspruch genommen. Das neu errichtete Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ übernahm bis zum Jahresende 2008 Garantien von 105 Mrd. Euro und beteiligte sich mit 8,2 Mrd. Euro an einem Finanzinstitut.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2007 haben der Bundesrat am 13. Februar 2009 und der Deutsche Bundestag am 13. Mai 2009 auf der Grundlage der Jahresrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 16/11000) die Bundesregierung entlastet.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2008

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung stichprobenweise mit folgendem Ergebnis geprüft:

- Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und in den Büchern nachgewiesenen Beträgen gefunden.
- Die Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Bundesrechnungshof hat jedoch bei 9 % der geprüften Fälle formale Fehler festgestellt, die aber keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hatten.

Für den Bundesrechnungshof ist Sorgfalt beim Umgang mit Haushaltsmitteln unerlässlich. Das Bundesministerium hat zugesagt seine Bemühungen fortzusetzen, um den Anteil formaler Fehler zu verringern. Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen würden in regelmäßigen Besprechungen auf die Beachtung der Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel hingewiesen (Nr. 1.2.1 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsführung

Das am 22. Dezember 2007 verkündete Haushaltsgesetz 2008 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes von 283,2 Mrd. Euro bei einer möglichen Nettokreditaufnahme von bis zu 11,9 Mrd. Euro vor. Die Auswirkungen der sich vor allem in der zweiten Jahreshälfte 2008 abzeichnenden Wirtschafts- und Finanzkrise konnten im Haushaltsvollzug noch aufgefangen werden. Dazu gehörten eine Darlehenszusage an die Kreditanstalt für Wiederaufbau für die Zuweisung einer Kapitalmaßnahme zugunsten der IKB Deutsche Industriebank (1,2 Mrd. Euro), Mindereinnahmen aus verschobenen Privatisierungen (5,1 Mrd. Euro) sowie Bürgschaften über 35 Mrd. Euro, um die Hypo Real Estate Group zu stützen. Weitere über- und außerplanmäßig bewilligte Mittel wurden ebenfalls durch Einsparungen gedeckt. So war beispielsweise der Bund aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet, einer Beihilfe an die Deutsche Post AG (1,1 Mrd. Euro) zurückzuzahlen.

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 282,3 Mrd. Euro um 11,9 Mrd. Euro höher als im Jahre 2007. Die Einnahmen von 270,5 Mrd. Euro übertrafen das Vorjahresergebnis um 14,8 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme belief sich auf 11,5 Mrd. Euro; die Investitionsausgaben betrugen 24,3 Mrd. Euro. Die Regelverschuldungsgrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz wurde sowohl bei der Haushaltsaufstellung als auch im Haushaltsvollzug eingehalten (Nrn. 1.3.1 und 1.3.2 der Bemerkungen).

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2008 den Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2007 von

4,3 Mrd. Euro an den Bund ab. Von diesem Betrag wurden 3,5 Mrd. Euro zur Ausgabenfinanzierung eingesetzt und 0,8 Mrd. Euro dem Erblastentilgungsfonds für seinen Schuldendienst zugeführt (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Zusätzlich zur veranschlagten Kreditermächtigung stand eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 10,1 Mrd. Euro zur Verfügung. Damit betrug der Gesamtkreditermächtigungsrahmen 22,0 Mrd. Euro; hiervon waren 8,7 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt. Demnach konnten 13,3 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Entscheidung des Parlaments genutzt werden. Im Haushaltsvollzug wurden davon 11,5 Mrd. Euro benötigt.

Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2007 nahm das Bundesministerium bei der Bewirtschaftung der Kreditermächtigungen regelmäßig zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch. Es konnte so die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zunächst schonen. Im nächsten Haushaltsjahr standen dann regelmäßig die nicht ausgeschöpften Ermächtigungen wiederum – diesmal als Restkreditermächtigungen – zur Verfügung.

Ab dem Haushaltsjahr 2008 hat der Gesetzgeber das Verfahren – auch aufgrund der Bedenken des Bundesrechnungshofes – geändert. Nunmehr muss das Bundesministerium zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen, bevor es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen kann. Ungenutzte Restkreditermächtigungen verfallen im Regelfall nach einem Jahr (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen). Somit stehen für den Haushalt 2009 nur noch 0,4 Mrd. Euro als Restkreditermächtigung aus dem Jahre 2008 zur Verfügung. Nach der bisherigen Verfahrensweise wären es 10,5 Mrd. Euro gewesen.

1.5 Gesamtverschuldung des Bundes wird uneinheitlich ausgewiesen

Die Gesamtverschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen betrug laut Jahresrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2008 insgesamt 941,3 Mrd. Euro. Sie lag damit um 19,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Die Kassenverstärkungskredite beliefen sich auf 26,7 Mrd. Euro.

In anderen Publikationen (z. B. in den Monatsberichten) wies das Bundesministerium die Schulden des Bundes für das Jahr 2008 mit 985,7 Mrd. Euro deutlich höher aus. Darin sind die Kassenverstärkungskredite und der Bundes-Pensions-Service für Post- und Telekommunikation e. V. einbezogen. Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse einer einheitlichen und vollständigen Darstellung der Gesamtverschuldung des Bundes für angezeigt, die Vermögensrechnung künftig um diese Positionen zu ergänzen (Nr. 1.5 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2008 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben von 3,7 Mrd. Euro geleistet. Damit lagen sie erheblich über dem Vorjahresergebnis (0,6 Mrd. Euro). Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Bundeshaushalt wurden in voller Höhe durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

Nach der Jahresrechnung wurden in elf Fällen insgesamt 15,0 Mio. Euro für Haushaltsüberschreitungen geleistet, ohne dass die hierfür notwendige Zustimmung des Bundesministeriums vorgelegen hatte. Gesamtsumme und Anzahl der Fälle sind damit gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen. Der Bundesrechnungshof hält die Aufforderung des Bundesministeriums an die Ressorts, künftig nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen zu vermeiden, für richtig und notwendig (Nr. 1.6.2 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

Von den am Jahresende 2007 übertragbaren Mitteln (8,0 Mrd. Euro) wurden im Haushaltsjahr 2008 Ausgabereste von 6,3 Mrd. Euro gebildet (2007: 5,7 Mrd. Euro). Der Anstieg ist vor allem darauf zurückzuführen, dass übertragbare Mittel bei Kapitel 3205 (Verzinsung) und Kapitel 3208 (Gewährleistungen) nicht in Anspruch genommen wurden (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Zum Jahresende 2008 weist die Haushaltsrechnung in das Jahr 2009 übertragbare Mittel von 8,6 Mrd. Euro aus, davon 7,2 Mrd. Euro aus dem nicht flexibilisierten Bereich. Diese übertragbaren Mittel entfallen überwiegend auf die Bereiche „Arbeitsmarkt“, „Investitionen für Verkehr und Wohnungswesen“, „Zinsen, Gewährleistungen“ und „Finanzhilfen für Ganztagsschulen“ (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

Bei den übertragbaren Mitteln des Haushaltsjahres 2007 im Bereich der flexibilisierten Verwaltungskapitel (1,4 Mrd. Euro) sind aufgrund der Bedarfsprüfung Ausgabereste von insgesamt 164,7 Mio. Euro in Abgang gestellt worden (2007: 78,4 Mio. Euro). Bei den einzelnen Ressorts fielen die Anteile sehr unterschiedlich aus – je nach Einzelplan zwischen 0 % und 80,1 % der jeweils übertragbaren Mittel. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können die Unterschiede ein Indiz sein, dass die Ressorts unterschiedliche Kriterien bei ihrer Bedarfsprüfung anwenden. Die Ressorts sollten der wiederholten Aufforderung des Bundesministeriums folgen und dessen Vorgaben einheitlich handhaben (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

Der Haushaltsabschluss 2008 enthält neben dem kassenmäßigen Ergebnis auch das rechnungsmäßige Jahresergebnis. Darin ist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste darzustellen. Es ist in der Jahresrechnung 2008 mit -2,4 Mrd. Euro ausgewiesen. Da die übertragenen Ausgabereste wegen eines Fehlers tatsächlich jedoch um 66,4 Mio. Euro höher lagen, liegt das zutreffende vorläufige rechnungsmäßige Jahresergebnis bei -2,3 Mrd. Euro (Nr. 1.7.4 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Bundeshaushalt 2008 waren Verpflichtungsermächtigungen von 85,8 Mrd. Euro veranschlagt (2007: 47,9 Mrd. Euro). Davon wurden 29,3 Mrd. Euro tatsächlich in Anspruch genommen. Der Ausnutzungsgrad der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen betrug – vor allem aufgrund eines Sondertatbestands – nur 34 %. Auch ohne diesen Sonderfaktor läge die Inanspruchnahme auf dem Niveau des Vorjahres. Angesichts der erneut geringen Ausnutzung sollten das Bundesministerium und die übrigen Ressorts die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen bei der Haushaltsaufstellung kritisch prüfen (Nr. 1.8.1. der Bemerkungen).

Bis zum Jahresende 2008 haben die eingegangenen Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben mit 123,7 Mrd. Euro einen neuen Höchststand erreicht (2007: 120,0 Mrd. Euro). Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen ist in den letzten 15 Jahren deutlich stärker gestiegen als die Gesamtausgaben. Der Handlungsspielraum in den kommenden Haushalten wird hierdurch zunehmend eingeschränkt (Nr. 1.8.3 der Bemerkungen).

1.9 Höhere Ausnutzung der Gewährleistungsermächtigungen

Der Bund kann Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen übernehmen, um im staatlichen Interesse liegende Vorhaben der Wirtschaftsförderung zu unterstützen. Im Haushaltsjahr 2008 standen Gewährleistungsermächtigungen bis zur Höhe von insgesamt 313,6 Mrd. Euro zur Verfügung. Sie wurden insbesondere für die Binnenwirtschaft und für sonstige Zwecke im Inland stärker als bisher in Anspruch genommen. Ursache hierfür war vor allem die Übernahme von Garantien in Höhe von 35 Mrd. Euro als Beitrag des Bundes zur Stabilisierung der Hypo Real Estate Group. Die Ermächtigungsrahmen für die einzelnen Bereiche wurden ausweislich der Jahresrechnung jeweils eingehalten (Nr. 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Vermögensrechnung enthält erstmals Versorgungs- und Beihilfelasten

Die Vermögensrechnung weist zum Jahresende 2008 einen Vermögensbestand von 151,8 Mrd. Euro aus; dies bedeutet einen Zuwachs von 8,9 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr (142,9 Mrd. Euro). Vermögenszugänge waren vor allem bei den sonstigen Geldforderungen und Wertpapieren zu verzeichnen. Ihnen standen geringere Vermögensabgänge gegenüber, insbesondere bei den börsennotierten Kapitalbeteiligungen und den Anteilen am Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts.

Um die Aussagekraft zu verbessern, enthält die Vermögensrechnung 2008 erstmals Angaben zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Die Versorgungsverpflichtungen beliefen sich auf 303,8 Mrd. Euro (Stand: 31. Dezember 2003); die Beihilfeverpflichtungen betrugen 89,8 Mrd. Euro (Stand: 31. Dezember 2007). Dies verdeutlicht, wie stark diese Verpflichtungen die künftigen Haushalte belasten werden.

Die Vermögensrechnung soll nach Aussagen des Bundesministeriums in ihrer Aussagekraft weiter verbessert werden, indem es im nächsten Jahr u. a. den Versorgungsverpflichtungen die gebildeten Kapitalstöcke zur Finanzierung künftiger Versorgungslasten gegenüberstellen wird. Dabei sollen auch die Standards staatlicher Doppik berücksichtigt werden (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Sondervermögen des Bundes

Die Jahresrechnung weist 15 Sondervermögen aus, deren Vermögen bzw. Schulden dem Bund rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind. Das Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) ist im Jahre 2008 neu hinzugekommen (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

Der FMS soll Finanzinstituten helfen, Liquiditätsengpässe zu überwinden und die Eigenkapitalbasis zu stärken. Dazu kann er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute garantieren (Garantierahmen: bis 400 Mrd. Euro) sowie bis zu 80 Mrd. Euro für Beteiligungen und Risikoübernahmen ausgeben. Eine weitere Kreditermächtigung über 20 Mrd. Euro besteht für eine mögliche Inanspruchnahme aus den Garantien. Bis zum Jahresende 2008 übernahm der FMS Garantien von 105 Mrd. Euro und beteiligte sich in Form einer stillen Einlage von 8,2 Mrd. Euro an einem Finanzinstitut. Für Garantieleistungen wurde er nicht in Anspruch genommen. Das Instrument der Risikoübernahme hat er nicht genutzt (Nr. 1.11.4 der Bemerkungen).

Von den weiteren Sondervermögen ist vor allem auf das ERP-Sondervermögen (Nr. 1.11.1 der Bemerkungen), auf den Erblastentilgungsfonds (Nr. 1.11.2 der Bemerkungen) sowie auf das Bundeseisenbahnvermögen (Nr. 1.11.3 der Bemerkungen) hinzuweisen.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Herausforderungen aus der Krise annehmen

Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise und des damit verbundenen konjunkturellen Einbruchs hat sich die finanzielle Lage des Bundeshaushalts dramatisch verschlechtert. Deutlich ansteigende Ausgaben für Sozialleistungen und hohe Zinsausgaben bei gleichzeitig rückläufigen Steuereinnahmen führen zu historischen Höchstwerten bei Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme. Nach dem Finanzplan 2009 bis 2013 ist mit einer Nettoneuverschuldung in diesem Zeitraum von insgesamt 310 Mrd. Euro zu rechnen. Hinzu kommen die Kreditbelastungen der zur Bekämpfung der Krise errichteten Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“ von bis zu 125 Mrd. Euro. Zum Jahresende 2009 wird der Gesamtschuldenstand des Bundes erstmals über der Billionengrenze liegen. Aus dem Schuldenanstieg folgen erheb-

liche zusätzliche Zinslasten. Um die finanzwirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Bundes wieder zu verbessern, müssen spätestens nach Abklingen der Krise umfangreiche Maßnahmen für eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung eingeleitet werden. Die strikte Umsetzung der neuen Schuldenregel ist ein wichtiger Schritt hierbei. Finanzielle Spielräume für schuldenfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen bestehen derzeit nicht.

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte 2009 bis 2013

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise führen sowohl auf der Ausgaben- wie auch auf der Einnahmenseite zu einer drastischen Verschlechterung der Bundesfinanzen. Steigende Ausgaben für konjunkturstützende Maßnahmen und Leistungen im Sozialbereich bei gleichzeitig rückläufigen Steuereinnahmen führen in den Jahren 2009 und vor allem 2010 zu einem Anstieg des Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme auf neue Höchststände. Die bisherige verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze (Summe der Investitionen) wird im Finanzplanungszeitraum durchgehend überschritten (Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 der Bemerkungen).

Bis zum Jahre 2013 sollen die Gesamtausgaben zwar wieder leicht sinken; das Ausgabenvolumen liegt allerdings deutlich über dem bisherigen Finanzplan. Die Nettokreditaufnahmen sollen in diesem Zeitraum auf einem hohen Niveau verbleiben. Das Ziel eines ohne neue Schulden ausgeglichenen Haushalts rückt in weite Ferne (Nr. 2.1.3 der Bemerkungen).

Unter Einbeziehung der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) mit gesonderten Kreditermächtigungen von bis zu 100 Mrd. Euro und 25 Mrd. Euro weisen die Bundesfinanzen noch ungünstigere Eckdaten auf. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Errichtung des ITF als Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung neben dem Bundeshaushalt aus Gründen der Haushaltstransparenz nicht zwingend (Nr. 2.1.4 der Bemerkungen).

Um das nach der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel verbindliche Ziel einer zulässigen strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu erreichen (derzeit 8,5 Mrd. Euro), muss der Bund ab dem Jahre 2011 in einem Übergangszeitraum bis zum Jahre 2016 seine Finanzierungsdefizite stufenweise verringern. Für die bislang nur als Globalpositionen im Finanzplan aufgelisteten Konsolidierungsbedarfe von 34,5 Mrd. Euro in den Jahren 2011 bis 2013 muss die Bundesregierung baldmöglichst konkrete Entscheidungen treffen. Um verloren gegangene finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielräume wieder zu gewinnen, werden neben konjunkturell bedingten Haushaltsentlastungen auch Ausgabenkürzungen sowie Einnahmeverbesserungen unumgänglich sein (Nr. 2.1.5 der Bemerkungen).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Ausgaben des Bundes werden nach wie vor maßgeblich durch die Sozial- und Zinsausgaben geprägt. Der erneute Aufwuchs der Sozialausgaben ist einerseits Folge der Krise und ihrer Auswirkungen insbesondere auf den Arbeitsmarkt; zum anderen ist er aber auch der zunehmenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme geschuldet. Zusammen mit den Zinslasten werden die Sozialausgaben in den Jahren 2009 und 2010 etwa zwei Drittel des Haushaltsvolumens ausmachen. Bis zum Jahre 2013 ist mit einem weiteren Anwachsen der Zins-/Sozialquote zu rechnen. Auf Basis des Haushaltsentwurfs 2010 übersteigen diese beiden Ausgabenblöcke erstmals die veranschlagten Steuereinnahmen (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Im Bereich der Sozialleistungen binden die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Landwirtschaft, Bundesverwaltung, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post) mit 100 Mrd. Euro ein Drittel des Haushaltsvolumens 2009 (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Den überwiegenden Anteil hiervon stellen die Leistungen an die Rentenversicherung dar. Von den Rentenausgaben trägt der Bundeshaushalt mit 81 Mrd. Euro (2010) etwa ein Drittel. Trotz der Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen (insbesondere Einführung des Altersvorsorgeanteils und des Nachhaltigkeitsfaktors, stufenweise Anhebung der Regelaltersgrenze) der letzten Jahre steigen die Bundesleistungen an die Rentenversicherung im Finanzplanungszeitraum an. Grund hierfür ist auch die teilweise Aussetzung der vorgenannten Stabilisierungsmaßnahmen, um höhere Rentenanpassungen in den Jahren 2008 und 2009 zu ermöglichen. Die Einführung der sogenannten Rentengarantie wird im Falle sinkender durchschnittlicher Bruttolöhne je Arbeitnehmer zu weiteren Belastungen führen (2.2.3 der Bemerkungen).

Während die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) in den Jahren 2006 bis 2008 noch erhebliche Überschüsse erwirtschaftete, hat sich ihre Finanzlage im laufenden Jahr 2009 aufgrund der ungünstigen Rahmenbedingungen deutlich verschlechtert. Die Festschreibung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung auf 2,8 % bis zum Ende 2010 sowie höhere Ausgaben u. a. für Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld und Qualifizierungsmaßnahmen führen dazu, dass die Rücklage der Bundesagentur zum Jahresende 2009 weitgehend aufgebraucht sein wird. Dem Bundeshaushalt drohen erhebliche zusätzliche Belastungen aufgrund der Verpflichtung des Bundes, die sich abzeichnenden Defizite bei der Bundesagentur durch zinslose Darlehen auszugleichen. Allein im Haushaltsentwurf 2010 sind hierfür 20 Mrd. Euro veranschlagt, bis zum Jahre 2013 sind hierfür insgesamt sogar 53 Mrd. Euro vorgesehen. Zudem muss der Bundeshaushalt als Folge der Arbeitsmarktreform seit dem Jahre 2005 bereits höhere Leistungen für den Arbeitsmarkt stemmen (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

Die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) steigen rapide an. Mit dem Konjunkturpaket II wurde der Bundeszuschuss nochmals deutlich erhöht, um die Absenkung des Beitragssatzes um 0,6 Beitragssatzpunkte von 15,5 % auf 14,9 % zu finanzieren. Allein hieraus erwachsen im Finanzplanungszeitraum 2009 bis 2013 zusätzliche Ausgaben von 25 Mrd. Euro. Insgesamt muss der Bundeshaushalt im Zeitraum 2009 bis 2013 über 60 Mrd. Euro für die GKV aufbringen (Nr. 2.2.5 der Bemerkungen).

Die familienpolitischen Leistungen für das im Jahre 2007 eingeführte Elterngeld, das auslaufende Erziehungsgeld und den Kinderzuschlag für geringverdienende Eltern liegen bei 5 Mrd. Euro und damit um 40 % höher als in den Jahren vor 2007. Zudem unterstützt der Bund den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren mit insgesamt 4 Mrd. Euro. Die Erhöhung des Kindergeldes und der Kinderfreibeträge zum 1. Januar 2009 führt für den Bund zu jährlich knapp 1 Mrd. Euro Steuermindereinnahmen (Nr. 2.2.6 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben bilden mit jährlich 40 Mrd. Euro nach den Sozialausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Nach dem Haushaltsentwurf 2010 sollen die Zinsausgaben wegen des niedrigen Zinsniveaus und den sich daraus ergebenden günstigen Anschlussfinanzierungen zwar zurückgehen. Angesichts der hohen Neuverschuldung und der Kreditaufnahmen durch die Sondervermögen FMS und ITF sowie erheblichen Zinsänderungsrisiken ist mittelfristig allerdings mit steigenden Zinsausgaben zu rechnen (Nr. 2.2.7 der Bemerkungen).

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen bilden die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle für den Bundeshaushalt. Nachdem sie im Zeitraum 2005 bis 2008 um fast 50 Mrd. Euro (+ 26 %) gestiegen sind, ist für die Jahre 2009 und 2010 mit einem deutlichen Rückgang des Steueraufkommens gegenüber den bisherigen Planungen zu rechnen. Die im Haushaltsentwurf 2010 mit 213,8 Mrd. Euro veranschlagten Steuereinnahmen liegen allerdings immer noch über dem Niveau zu Beginn der 16. Wahlperiode (2005). Als Folge der Wirtschaftskrise und einer Reihe von Steuerentlastungsmaßnahmen muss der Bund im Zeitraum 2009 bis 2012 Mindereinnahmen von 150 Mrd. Euro gegenüber der bisherigen Haushalts- und Finanzplanung verkraften. Nach dem neuen Finanzplan werden die Steuereinnahmen erst zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2013) in etwa wieder die Größenordnung des Jahres 2008 erreichen. Vor diesem Hintergrund erscheint es nach wie vor angezeigt, bei der Fortschreibung von Finanzplänen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie deren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen vorsichtig einzuschätzen (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Die im vertikalen Finanzausgleich vom Bund bereitgestellten steuerlichen Zuweisungen bewegen sich mit 14 Mrd. Euro (2009) weiterhin auf hohem Niveau. Die Bundesergänzungszuweisungen entfallen beinahe vollständig auf die neuen Länder und Berlin und sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit ausgleichen. Sie sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahre 2019 aus. Ungeachtet ihres Rückgangs binden andere finanzielle Leistungen zugunsten der neuen Länder nach wie vor erhebliche Mittel im Bundeshaushalt. Hierzu gehören neben den Aufbaumitteln im vertikalen Finanzausgleich auch Unterstützungsleistungen für die Alterssicherungssysteme sowie die Zinslasten im Zusammenhang mit der Schuldenübernahme der vereinigungsbedingten Sondervermögen. Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten bestehen daher keine finanziellen Freiräume, den Solidaritätszuschlag zu reduzieren oder abzuschaffen (Nrn. 2.3.2.1 und 2.3.2.2 der Bemerkungen).

Die von den Empfängerländern für das Jahr 2007 vorgelegten sogenannten Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ weisen aus, dass die neuen Länder einschließlich Berlin die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen überwiegend solidarpaktgerecht verwendet haben. Zudem konnten sie erstmals ihre Haushalte mit einem Finanzierungsüberschuss abschließen (Nr. 2.3.2.3 der Bemerkungen).

Neben den Steuereinnahmen werden seit Mitte der 1990er-Jahre Vermögensverwertungen genutzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Im Zeitraum von 1998 bis 2008 hat der Bund hierfür Erlöse aus Kapitalverwertungen in der Größenordnung von fast 85 Mrd. Euro verwendet. Die im Finanzplanungszeitraum zur Haushaltsfinanzierung vorgesehenen Privatisierungserlöse weisen mit insgesamt 15 Mrd. Euro ein deutlich geringeres Volumen auf. Einnahmen aus Kapitalverwertungen sollten nur zur Schuldentilgung eingesetzt werden. Dies würde sicherstellen, dass dem Vermögensabbau ein entsprechender Schuldenrückgang und damit eine Entlastung bei den Zinsausgaben gegenübersteht (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

2.4 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel

Nach einer rückläufigen Neuverschuldung in den Jahren 2005 bis 2008 wird sich die Nettokreditaufnahme ab dem Jahre 2009 stark erhöhen. Die im Haushaltsentwurf 2010 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 86,1 Mrd. Euro ist mehr als doppelt so hoch wie der bisherige Höchstwert im Jahre 1996 (40,0 Mrd. Euro). Die für die die Jahre 2009 bis 2013 vorgesehene Gesamtneuverschuldung von 310 Mrd. Euro wurde in keinem der früheren Finanzplanungszeiträume auch nur annähernd erreicht (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Seit der letzten großen Finanzreform im Jahre 1969 hat der Bund fortwährend – auch in wirtschaftlich guten Jahren – neue Schulden aufgenommen. Die bisherige Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz hat sich für die Schuldenbegrenzung als weitgehend wirkungslos erwiesen. Verantwortlich hierfür sind vor allem ein zu weitgefasster Investitionsbegriff, das Fehlen jeglicher Tilgungs-

verpflichtungen sowie insbesondere in den letzten Jahren die häufige Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung, wonach zur Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Regelkreditgrenze überschritten werden kann (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

Zum Ende der 16. Wahlperiode hat der Gesetzgeber eine neue verfassungsrechtliche Schuldenregel beschlossen. Die Regelung baut auf den Vorschlägen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) auf, denen wiederum ein Modell des Bundesministeriums der Finanzen zugrunde liegt. Die öffentlichen Haushalte sollen in konjunkturellen Normallagen nahezu ausgeglichen sein.

Die wesentlichen Eckpunkte der neuen Regel sind:

- Über eine Strukturkomponente erhält der Bund die Möglichkeit, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Über eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Für die Ermittlung der zulässigen Neuverschuldung werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (Erwerb und Verwertung von Kapitalvermögen, Darlehensvergaben und -rückflüsse) bereinigt.
- Zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit in außergewöhnlichen Notsituationen darf das Parlament mit absoluter Mehrheit eine höhere Neuverschuldung bewilligen, die binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden muss.
- In einem Kontrollkonto werden defiziterhöhende Abweichungen im Haushaltsvollzug festgehalten.
- Die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung ist nicht mehr vorgesehen.
- Ein Stabilitätsrat soll die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern überwachen und bei Haushaltsnotlagen mit Sanierungsprogrammen eingreifen.

Die neue Schuldenregel tritt mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 in Kraft; allerdings wird in einem Übergangszeitraum die Möglichkeit eingeräumt, das strukturelle Defizit abzubauen. Der Bund muss die neue Schuldenregel ab dem Jahre 2016, die Länder müssen sie ab dem Jahre 2020 in vollem Umfang einhalten (Nr. 2.4.3 der Bemerkungen).

Gegenüber der bisherigen investitionsorientierten Schuldenregel hat das Regelwerk nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes vor allem folgende Vorteile:

- Die für den Bund vorgesehene strukturelle Neuverschuldung liegt deutlich unter der bisherigen Regelgrenze der veranschlagten Investitionen.
- Die neue Schuldenregel ist in wesentlichen Zügen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt kompatibel.
- Die neue Regel enthält erstmals echte Tilgungsverpflichtungen für die Kredite, die entweder entgegen der Planung im Haushaltsvollzug oder in Notsituationen aufgenommen werden.
- Der Verzicht auf eigene Kreditermächtigungen für Sondervermögen mindert den Anreiz zur Budgetflucht und stärkt die Einheit des Haushalts.

Bei konsequenter Umsetzung der neuen Schuldenregel wird eine nachhaltige Senkung der Schuldenquote – also dem Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP – möglich sein. Die damit verbundene Verringerung der Zinslastquote verbessert die Haushaltsstruktur und bildet einen wichtigen Beitrag, die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts mittel- und langfristig zu steigern. Allerdings ist die Schuldenregel nur Mittel zum Zweck: Die zur Einhaltung der neuen Regel notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen müssen erst noch auf den Weg gebracht werden, um den Bundeshaushalt aus seiner gegenwärtigen krisenhaften Lage zu befreien (Nr. 2.4.4 der Bemerkungen).

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

Zum Jahresende 2009 liegen die Finanzschulden des Bundes unter Einbeziehung der Kassenkredite sowie der Sondervermögen FMS und ITF erstmals oberhalb der Billionengrenze. Damit hat sich die Verschuldung gegenüber dem Beginn der 1990er-Jahre vervierfacht. Nach der Finanzplanung wird die Verschuldung bis zum Jahre 2013 einschließlich der beiden Sondervermögen FMS und ITF fast 1,4 Billionen Euro erreichen. Auch das Verhältnis von Schuldenstand zum BIP (Schuldenquote) wird deutlich ansteigen. Als Folge der wachsenden Verschuldung muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite aus früheren Jahren zu finanzieren. Die sich aus dieser Anschlussfinanzierung und der Nettoneuverschuldung zusammensetzende Bruttokreditaufnahme wird im Jahre 2009 erstmals über 300 Mrd. Euro steigen. Ausgehend von dem gegenwärtig niedrigen Zinsniveau wachsen die Risiken durch Zinsänderungen für den Bundeshaushalt erheblich an (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6 Gewährleistungen

Risiken für künftige Haushalte ergeben sich auch aus vom Bund übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen (Oberbegriff: Gewährleistungen). Die in den jährlichen Haushaltsgesetzen enthaltenen Ermächtigungsrahmen für Gewährleistungen bewegten sich in den Jahren 2003 bis 2008 zwischen 304 und 318 Mrd. Euro. Als Folge der in den Konjunkturpaketen I und II zur Bekämpfung der derzeitigen Wirtschaftskrise enthaltenen Hilfsmaßnahmen ist der Ermächtigungsrahmen 2009 auf 469,4 Mrd. Euro deutlich angestiegen. Darüber hinaus kann der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu insgesamt 400 Mrd. Euro über den FMS bereitstellen (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Die Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes 2009 und des FMS zusammen liegen um fast das Dreifache über dem des Haushalts 2008. Bei einer hohen Ausnutzung der bereitgestellten Gewährleistungsinstrumente in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise werden die damit verbundenen Zukunftsbelastungen und Risiken für den Bundeshaushalt voraussichtlich erheblich anwachsen. Vor diesem Hintergrund sollten die Entschädigungsrisiken mit besonderer Aufmerksamkeit beobachtet und das Parlament regelmäßig über haushaltsrelevante Entwicklungen in diesem Bereich informiert werden (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

In den Jahren 2007 und 2008 wies der öffentliche Gesamthaushalt in Deutschland erstmals seit dem Jahre 1989 geringe Überschüsse auf. Als Folge der Krise ist mit einer drastischen Erhöhung des Defizits zu rechnen: Für das Jahr 2009 wird ein Überschreiten des Referenzwertes (3 % des BIP) auf nahe 4 %, für das Jahr 2010 eine weitere Verschlechterung auf nahe 6 % prognostiziert. Der öffentliche Schuldenstand dürfte zum Jahresende 2009 deutlich über 70 % des BIP liegen. Im Jahre 2010 droht als Folge der Defizite und des gegenüber dem Jahre 2008 rückläufigen nominalen Bruttoinlandsprodukts sogar eine Schuldenquote von nahe 80 %. Deutschland entfernt sich damit weiter vom Schulden-Referenzwert von 60 %. Der Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister hat bereits im Frühjahr 2009 auf die zusätzlichen Risiken hingewiesen, die infolge erheblicher Einnahmeausfälle und Mehrausgaben sowie der Eventualverbindlichkeiten aufgrund der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung bestehen. Er hat Deutschland aufgefordert, spätestens ab dem Jahre 2011 zu einer erheblichen Haushaltskonsolidierung zurückzukehren, die neue Schuldenregelung konsequent umzusetzen und langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu erhöhen. Auch der Finanzplanungsrat von Bund und Ländern sieht zur nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte keine Alternative. Den Einschätzungen und Empfehlungen ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt zuzustimmen (Nrn. 2.7.1 und 2.7.2 der Bemerkungen).

In Ergänzung zur neuen Schuldenregel ist durch Artikel 109a Grundgesetz ein kooperatives Frühwarnsystem für Bund und Länder eingerichtet worden, um rechtzeitig die Gefahr von Haushaltsnotlagen zu erkennen und geeignete Abwehrmaßnahmen einzuleiten. Außerdem erhalten einige finanzschwache Länder im Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von insgesamt 7,2 Mrd. Euro, damit sie die neue Schuldenregel spätestens im Jahre 2020 einhalten können. An der Finanzierung der Hilfen beteiligt sich der Bund zur Hälfte.

Damit erbringt der Bund gegenüber den Ländern ein weiteres Mal finanzielle Zugeständnisse, obgleich er im Vergleich zum Länderdurchschnitt nach wie vor eine ungünstigere Defizit- und Verschuldungslage aufweist. Da die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Maßnahmen zur Krisenabwehr insbesondere den Bundeshaushalt treffen, wird sich diese Entwicklung voraussichtlich zu seinen Ungunsten fortsetzen. Vor diesem Hintergrund hat der Bund ein erhebliches Interesse daran, dass Deutschland zumindest auf mittelfristige Sicht die europäischen Stabilitätskriterien wieder einhält. Um das Ziel eines strukturell ausgeglichenen Gesamthaushalts zu erreichen, ist es erforderlich, dass Bund und Länder den Feststellungen und Empfehlungen des Stabilitätsrates ohne Einschränkung Folge leisten (Nr. 2.7.3 der Bemerkungen).

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

3 Fehlendes Gesamtkonzept für Baumaßnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) hat den gesetzlichen Auftrag, die ihr übertragenen Kulturgüter zu bewahren, zu pflegen und zu ergänzen. Sie hat kein Konzept erarbeitet, aus dem sich ergibt, welche Flächen sie benötigt, um diese Aufgaben zu erfüllen, welche Baumaßnahmen dazu notwendig sind und mit welchen Baukosten zu rechnen ist.

Der Bund hat die Mehrheit der Stimmen im Stiftungsrat der Stiftung. Obwohl die Stiftung weder die Wirtschaftlichkeit vollständig geprüft noch die Folgekosten untersucht hatte, stimmte der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) als Vertreter des Bundes im Stiftungsrat neuen Standorten zu.

Da der Bund sämtliche Großen Baumaßnahmen der Stiftung finanziert, hat er ein Anrecht auf größtmögliche Transparenz und Planungssicherheit. Er stellte für Große Baumaßnahmen der Stiftung in den Jahren 2003 bis 2008 jährlich rund 100 Mio. Euro bereit. Im Jahre 2009 sind es 91 Mio. Euro.

Der Bundesbeauftragte sollte von der Stiftung ein Gesamtkonzept und darauf aufbauend ein Bauprogramm für alle notwendigen Großen Baumaßnahmen fordern. Die Stiftung muss den Gesamtfinanzierungsbedarf ermitteln und offenlegen. Nur unter dieser Voraussetzung kann der Bund über einzelne Baumaßnahmen sachgerecht entscheiden. Dazu gehört nach Auffassung des Bundesrechnungs-

hofes, die Eignung der Einzelmaßnahmen im Rahmen eines Gesamtkonzepts zu bewerten und die Auswirkungen auf den Gesamtfinanzierungsbedarf abzuschätzen.

Auswärtiges Amt

4 Auswärtiges Amt leistet zu hohe Mietzuwendungen an Lehrkräfte im Ausland

Das Auswärtige Amt setzt für die Lehrkräfte an den deutschen Schulen im Ausland einen zu geringen Eigenanteil für die Kosten ihrer Wohnungsmieten fest. Infolgedessen zahlt es zu hohe Mietzuwendungen von jährlich insgesamt 1,8 Mio. Euro.

Das Auswärtige Amt finanziert die Tätigkeit von 1 120 Lehrkräften an deutschen Schulen im Ausland. Neben dem Grundgehalt erhalten die Lehrkräfte auch eine Mietzuwendung. Diese soll die Mehrkosten für eine angemessene Unterkunft ausgleichen. Die Mietzuwendung berechnet sich als Differenz zwischen einer vom Auswärtigen Amt für den jeweiligen Schulort festgesetzten pauschalierten Miete und einem Eigenanteil der Lehrkraft. Er orientiert sich an den vom Statistischen Bundesamt ermittelten durchschnittlichen Mietkosten in Deutschland. Für Bundesbedienstete beträgt dieser Eigenanteil 18 % ihrer Inlandsbezüge.

Im Jahre 1999 führte das Auswärtige Amt für den Eigenanteil der Lehrkräfte einen Festbetrag ein. Es versäumte aber seitdem, diesen Betrag entsprechend den steigenden Gehältern zu erhöhen. Die folglich zu hohe Mietzuwendung gleicht damit nicht nur die Mehrbelastung am Auslandsschulort aus, sondern erhöht das verfügbare Gehalt der Lehrkräfte. Sie ist so haushaltsrechtlich nicht gerechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im Jahre 2007 das Auswärtige Amt aufgefordert, die Mietzuwendungen für Lehrkräfte an die Regelungen für Bundesbedienstete anzupassen. Bei monatlichen Mehrkosten von 150 000 Euro summiert sich seitdem der finanzielle Nachteil für den Bund auf über 4 Mio. Euro.

Bundesministerium des Innern

5 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik vergibt den Großteil seiner Projekte freihändig ohne Wettbewerb

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hat über mehrere Jahre hinweg einen Großteil seiner Studien und Entwicklungsvorhaben ohne hinreichende Begründung freihändig vergeben. Dabei lag den meisten Vergaben nur ein einziges Angebot zugrunde.

Das Bundesamt lässt Studien erstellen und Produkte entwickeln, um die Sicherheit der Informationstechnik zu verbessern. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es zwischen 63 und 85 % seiner Studien und Entwicklungsvorhaben freihändig vergeben hatte. Das Bundesamt begründete in den Vergabevermerken die freihändige Vergabe in den meisten Fällen mit Standardformulierungen. Beim überwiegenden Teil der freihändigen Vergaben fand keinerlei Wettbewerb statt.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A freihändige Vergaben an enge Voraussetzungen knüpft. Er hat die hohe Anzahl an Vergaben auf der Grundlage nur eines Angebotes beanstandet. Auch bei Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes ist der Auftrag so weit wie möglich im Wettbewerb zu vergeben. Diese Tatbestände hat das Bundesamt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes häufig nicht hinreichend begründet. Deswegen sind die Vergabeentscheidungen nicht transparent.

Das Bundesministerium des Innern hat erwidert, dass das Bundesamt in einem besonderen Sicherheitsumfeld agiere, für das es keinen Markt gebe. Daher könnten nur einzelne Spezialunternehmen die Anforderungen erfüllen. Zudem seien die geforderten Leistungen kaum technisch konkret beschreibbar, weshalb eingereichte Angebote nicht miteinander vergleichbar seien. Das Bundesamt prüfe in jedem Einzelfall nachvollziehbar, ob die vergaberechtlichen Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe vorlägen. Es werde künftig die Entscheidung für eine beschränkte oder freihändige Vergabe plausibler darstellen und die Transparenz über den Markt für IT-Sicherheitsdienstleistungen verbessern.

Da das Bundesamt die freihändige Vergabe selten mit Sicherheitsbelangen begründete, können diese nicht als ursächlich für die hohe Zahl der freihändigen Vergaben angesehen werden. Die besondere Marktsituation für IT-Sicherheitsprodukte hat das Bundesamt nicht belegt. Einzelne Ausschreibungen zeigen, dass es durchaus einen Markt für IT-Sicherheitsprodukte gibt. Die Begründung, die Leistung könne nicht detailliert genug beschrieben werden, trifft nur in Einzelfällen zu.

Der Bundesrechnungshof hat seine Meinung bekräftigt, dass auch bei freihändigen Vergaben von sicherheitsbezogenen Entwicklungsvorhaben alle Tatbestände eng auszulegen sind. Zudem bedeutet die Zulässigkeit einer freihändigen Vergabe keineswegs, dass auf Wettbewerb vollständig verzichtet werden darf. Vielmehr sind auch dann Vergleichsangebote einzuholen.

Das Bundesamt bleibt gefordert, an freihändige Vergaben in jedem Einzelfall einen strengen Maßstab anzulegen, weil diese nur unter eng begrenzten Voraussetzungen zulässig sind.

6 Bundesministerium hat komplizierte Zulagenregelung für Schichtdienste nicht vereinfacht

Das Bundesministerium des Innern hat, entgegen seiner Zusage, die Zulagen für Schichtdienste von Beamtinnen und Beamten sowie Soldatinnen und Soldaten nicht wie im vereinfachten neuen Tarifrecht geregelt. Die komplizierte Regelung im Besoldungsrecht erschwert die Bearbeitung und führt zu Fehlern.

Der Bundesrechnungshof hatte die Schicht- und Wechselschichtzulagen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst geprüft. Er hatte festgestellt, dass die komplizierte Regelung einen hohen Verwaltungsaufwand verursachte und häufig zu Bearbeitungsfehlern führte. In seinen Bemerkungen 2002 (Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 22) hatte er darüber berichtet und vorgeschlagen, die Regelung zu vereinfachen.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages griff dies auf und forderte das Bundesministerium auf, das System der Schicht- und Wechselschichtzulagen zu vereinfachen.

Seit Oktober 2005 enthält der Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes für Tarifbeschäftigte eine neue, wesentlich vereinfachte Regelung für Schicht- und Wechselschichtzulagen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium wiederholt daran erinnert, die tarifliche Neuregelung auf Bundesbeamtinnen und -beamte sowie Soldatinnen und Soldaten zu übertragen. Dem ist das Bundesministerium bis heute nicht nachgekommen.

Der Bundesrechnungshof hält eine weitere Verzögerung für nicht mehr hinnehmbar. Die bestehende komplizierte Regelung führt zu unnötigen Bearbeitungsfehlern und hohem Verwaltungsaufwand.

Bundesministerium der Finanzen

7 Unzureichende Widerspruchsbearbeitung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht waren Anfang 2009 mehr als 2 000 Widersprüche unbearbeitet. Diese waren bis zu zehn Jahre alt.

Die Bundesanstalt nimmt die Aufsicht über Banken und Finanzdienstleister, Versicherer und den Wertpapierhandel wahr. Daneben ist sie Widerspruchsbehörde im Verwaltungsverfahren. Sie entscheidet über Widersprüche der beaufsichtigten Einrichtungen gegen Entscheidungen der Bundesanstalt selbst und über Widersprüche gegen Entscheidungen der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen.

Der Bundesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren beanstandet, dass die Bundesanstalt erhebliche Arbeitsrückstände bei der Bearbeitung von Widersprüchen aufwies. Den zuständigen Referaten war bekannt, dass sie Arbeitsrückstände hatten. Sie informierten die Leitung der Bundesanstalt allerdings nur unvollständig über deren Umfang und Entwicklung. Die Bundesanstalt sagte dem Bundesrechnungshof zu, die Widerspruchsbearbeitung personell zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesanstalt nur wenig zusätzliches Personal in den betroffenen Arbeitsbereichen einsetzte und die Arbeitsrückstände weiterhin hoch waren.

Die Bundesanstalt hat die hohe Zahl unbearbeiteter Widersprüche eingeräumt. Sie hat jedoch darauf hingewiesen, dass sie die betroffenen Arbeitsgebiete personell verstärkt habe. Die Auswirkungen der Finanzkrise hätten die Arbeitsbelastung im hauptsächlich betroffenen Rechtsreferat so stark erhöht, dass der Abbau der Arbeitsrückstände stocke. Es sei vorgesehen, weitere Beschäftigte in diesem Arbeitsbereich einzusetzen.

Die Bundesanstalt hat ähnliche Ankündigungen bislang nur unzureichend umgesetzt. Für den Bundesrechnungshof ist derzeit nicht erkennbar, wie und bis wann sie die Arbeitsrückstände abbauen will.

8 Personalüberhänge nach EU-Osterweiterung

Mit dem EU-Beitritt Polens und Tschechiens fielen zahlreiche Zollaufgaben weg. Die Zollverwaltung (Zoll) war bestrebt, den betroffenen Bediensteten eine Beschäftigung in ihrer Heimat zu ermöglichen. Die Folge waren Personalüberhänge von fast 900 Bediensteten. Der Bundesrechnungshof hat Maßnahmen zum Abbau der Personalüberhänge gefordert.

Um den mit der EU-Osterweiterung verbundenen Aufgabenwegfall zu kompensieren und möglichst vielen davon betroffenen Bediensteten eine heimatnahe Weiterbeschäftigung zu ermöglichen, verlagerte das Bundesministerium der Finanzen Aufgaben in die Grenzregionen und stockte Personal in verbliebenen Aufgabenbereichen auf.

Der Bundesrechnungshof untersuchte einige der Beschäftigungsmaßnahmen. Dabei ermittelte er Personalüberhänge von 885 Bediensteten. Die damit verbundenen jährlichen Personalkosten bezifferte er mit 46 Mio. Euro.

Fünf Jahre nach dem Aufgabenwegfall hält es der Bundesrechnungshof für angezeigt, das überzählige Personal allmählich abzubauen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, ein Konzept vorzulegen, das den Abbau von Personal oder aber dessen Auslastung mit angemessener Arbeit sicherstellt.

Das Bundesministerium teilt die Auffassung, dass Personalüberhänge auf Dauer nicht hinnehmbar sind. Es verweist auf vielversprechende Möglichkeiten in der Personalsteuerung durch das Projekt Strukturentwicklung Zoll und Einsatzmöglichkeiten aufgrund eventueller neuer Aufgaben.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind diese vagen Hinweise auf künftige Möglichkeiten unzureichend. Er hält sofortiges Handeln für geboten und fordert daher ein klares, zeitnah realisierbares Konzept.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

9 Bundesministerium geht Rechtsverstößen nur unzureichend nach

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Rechtsaufsicht schloss sein Vorgehen zu erheblichen Rechtsverstößen der Bundesagentur für Arbeit vorzeitig ab. Die Bundesagentur hatte weder den Sachverhalt aufgeklärt noch die gebotenen rechtlichen Schritte ergriffen. Das Bundesministerium übte so seine Rechtsaufsicht unzureichend aus.

Der Bundesrechnungshof hatte bei der Vergabe von Eingliederungsmaßnahmen für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen durch die Bundesagentur erhebliche Rechtsverstöße festgestellt. Eine Agentur für Arbeit hatte gemeinsam mit einem Beratungsunternehmen ein Modellkonzept für eine Eingliederungsmaßnahme entwickelt. Auf dieser Grundlage hatte die Bundesagentur Aufträge freihändig an eine zwei Monate zuvor neu gegründete Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Maßnahmeträger) vergeben. Deren Gründergesellschafter hatte zuvor als Mitarbeiter des Beratungsunternehmens das Modellkonzept mitentwickelt und verschaffte dem Maßnahmeträger so einen Informationsvorsprung. Weiterhin hatte die Bundesagentur Vertragskonditionen vereinbart, die zu ihren eigenen Lasten von den ansonsten üblichen Vertragsbedingungen abwichen. Der Maßnahmeträger hatte zudem die vereinbarten Leistungen teilweise nicht erbracht.

Der Bundesrechnungshof unterrichtete das aufsichtführende Bundesministerium über die Rechtsverstöße. Dieses hielt die Bundesagentur dazu an, den Sachverhalt gründlich aufzuklären und alle gebotenen rechtlichen Schritte zu ergreifen, insbesondere etwaige Schadenersatz- und Regressansprüche geltend zu machen. Obwohl die Bundesagentur sich weigerte, der Rechtsauffassung des Bundesministeriums zu folgen, schloss das Bundesministerium sein Vorgehen als Rechtsaufsicht ab.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass sich die Bundesagentur der rechtlichen Bewertung des aufsichtführenden Bundesministeriums beharrlich verweigert. Die Rechtsaufsicht muss ein rechtskonformes Verhalten der ihr unterstehenden Verwaltungsträger gewährleisten. Sie muss in letzter Konsequenz erzwingen, dass die festgestellten Rechtsverstöße einschließlich ihrer Folgen behoben werden. Der Bundesrechnungshof erwartet wirksames aufsichtsrechtliches Vorgehen des Bundesministeriums. Dies muss sich insbesondere darauf richten, den entstandenen finanziellen Schaden umfassend festzustellen und geltend zu machen.

10 Teure IT-Parallelstrukturen bei der Deutschen Rentenversicherung

Die Deutsche Rentenversicherung könnte jedes Jahr Millionenbeträge sparen, wenn sie nicht große Programmsysteme parallel weiterentwickeln würde. Zudem betreibt sie zu viele Rechenzentren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass zwei Programmierkreise große Programmsysteme mit gleicher Zielrichtung parallel entwickelten. Beide Programmsysteme unterstützen die Sachbearbeitung bei der Kontenklärung und der Rentenberechnung. Bis zum Jahre 2005 setzten die Rentenversicherungsträger für die Entwicklung der beiden Programmsysteme jährlich 2 300 Beschäftigte ein. Mit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung im Jahre 2005 vereinbarten die Träger, bis spätestens Ende 2010 nur noch ein, gemeinsames Programmsystem zu verwenden. Stattdessen soll nach derzeitigem Stand erst im Jahre 2017 nur noch ein Programmsystem eingesetzt werden. Man erwartet dafür Entwicklungskosten von über 400 Mio. Euro.

Außerdem stellte der Bundesrechnungshof bereits im Jahre 2000 fest, dass die Rentenversicherungsträger zu viele Rechenzentren betrieben. Die Rentenversicherungsträger reduzierten zwar die Zahl der Rechenzentren von damals 23 auf heute sieben Rechenzentren. Die Zusammenlegung weiterer Rechenzentren würde nochmals Millionenbeträge sparen.

Im Interesse der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sollten die Rentenversicherungsträger die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten unverzüglich nutzen.

11 Deutsche Rentenversicherung Bund muss die Informations- und Kommunikationstechnik der Deutschen Rentenversicherung besser koordinieren

Durch bessere Koordinierung und Standardisierung ihrer Informations- und Kommunikationstechnik könnten die Träger der Deutschen Rentenversicherung erhebliche Personal- und Sachkosten einsparen.

Mit der Organisationsreform der Deutschen Rentenversicherung (DRV) im Jahre 2005 erhielt die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Grundsatz- und Querschnittszuständigkeit für die Koordinierung der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK).

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie und mit welchem Erfolg die DRV Bund diese Aufgabe wahrgenommen hat. Er stellte erhebliche Mängel fest und gab deshalb folgende Empfehlungen:

- Die DRV sollte alsbald eine für alle Träger gemeinsame und verbindliche IuK-Strategie festlegen. Aus ihr sind als Grundlage aller weiteren Aktivitäten messbare Ziele mit Terminen abzuleiten.
- Die Rentenversicherungsträger sollten verbindlich festlegen, welche konkreten IuK-Aufgaben übergreifend von der DRV Bund wahrgenommen werden sollen.
- Mit einer Aufgaben- und Prozessanalyse ist zu prüfen, inwieweit eine Bündelung von IuK-Aufgaben in Kompetenz- und Dienstleistungszentren für die gesamte DRV wirtschaftlich ist.

- IuK-Vorhaben sollten möglichst gemeinsam geplant und durchgeführt werden, damit Redundanzen und Parallelentwicklungen vermieden werden. Dazu ist eine Bestandsaufnahme notwendig, welche IuK-Verfahren mit welchem Ressourceneinsatz in der DRV betrieben werden und welche IuK-Vorhaben geplant sind.

12 Millionenverluste bei Rehabilitationszentren der Deutschen Rentenversicherung Bund

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) betreibt 22 eigene Rehabilitationszentren (Reha-Zentren). Die Hälfte dieser Zentren erwirtschaftet seit Jahren Millionenverluste. Diese gleicht die DRV Bund Jahr für Jahr aus. Bislang hat sie nicht untersucht, wie sie die Pflegesätze senken und ihre Reha-Zentren ohne Verluste führen kann.

Für stationäre medizinische Rehabilitationsmaßnahmen der Rentenversicherungsträger standen im Jahre 2007 in mehr als 1 100 privat betriebenen Rehabilitationskliniken (Rehabilitationskliniken) 150 000 Rehabilitationsbetten bereit. Darüber hinaus halten alle Rentenversicherungsträger in ihren 95 trägereigenen Rehabilitationskliniken mehr als 18 000 Betten vor. Für alle medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen gab es einen Bedarf von 63 000 Rehabilitationsbetten.

Die DRV Bund weist Rehabilitanden vorrangig ihren Reha-Zentren zu und vergütet ihnen höhere Pflegesätze als privaten Rehabilitationskliniken. Trotzdem erwirtschaftet die Hälfte ihrer Reha-Zentren Verluste. Allein bei zwei Reha-Zentren bezifferten sich diese in den Jahren 1999 bis 2007 auf 35 Mio. Euro. Die DRV Bund gleicht die Verluste jedes Jahr aus.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat auf kostspielige Baumaßnahmen in den Reha-Zentren zur Verbesserung des Brandschutzes und der Barrierefreiheit hingewiesen. Deswegen hätten die Reha-Zentren nur eingeschränkt belegt werden können. Insgesamt hätten die Reha-Zentren im Jahre 2007 im Übrigen Gewinne erwirtschaftet.

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des Bundesministeriums für nicht tragfähig und fordert eine umfassende Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Reha-Zentren. Die Baumaßnahmen zur Verbesserung des Brandschutzes beruhen auf baurechtlichen Vorgaben, die für alle Kliniken gelten. Maßgaben zur Barrierefreiheit kann die DRV Bund auch ihren Vertragskliniken aufgeben. Ein insgesamt erzielter Gewinn ist nicht ausreichend; jedes einzelne Reha-Zentrum muss verlustfrei arbeiten. Die DRV Bund hat zu untersuchen, wie und bis wann sie die Pflegesätze an die privater Rehabilitationskliniken heranführen und ihre Reha-Zentren verlustfrei führen kann. Falls dies nicht erreichbar sein sollte, muss die DRV Bund auch mit Blick darauf, dass am Rehabilitationsmarkt ausreichende Kapazitäten vorhanden sind, Optionen aufzeigen, welche Konsequenzen für die mit Verlust arbeitenden Reha-Zentren zu ziehen sind.

13 Rentenversicherungsträger beschaffen medizinische Rehabilitationsmaßnahmen von jährlich rund 1,5 Mrd. Euro ohne Wettbewerb

Die Rentenversicherungsträger zahlten für medizinische Rehabilitationsmaßnahmen jährlich rund 1,5 Mrd. Euro an ausgewählte private Rehabilitationskliniken (Vertragskliniken). Aufträge vergaben sie ohne Wettbewerb und ohne ihre Entscheidungen zu dokumentieren. Die Verwaltungsverfahren entsprachen nicht der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

Die Rentenversicherungsträger Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und die Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung (Regionalträger) schlossen mit ausgewählten Vertragskliniken auf unbestimmte Zeit Verträge über die Durchführung medizinischer Rehabilitationsmaßnahmen. Die Vertragsbeziehungen zu den Vertragskliniken bestanden teilweise seit den 1950er-Jahren. Neue Angebote privater Rehabilitationskliniken lehnten die Rentenversicherungsträger meist mit der Begründung ab, es gebe keinen Bedarf für eine Zusammenarbeit mit weiteren Einrichtungen. Sie verhinderten so einen Qualitäts- und Preiswettbewerb.

Die Rentenversicherungsträger nutzten IT-Programme, um für Rehabilitanden eine geeignete Rehabilitationsklinik auszuwählen. Die Programme erzeugten automatisch Vorschläge in Frage kommender Rehabilitationskliniken. Von diesen Programmempfehlungen konnten die Beschäftigten abweichen, ohne dies zu begründen. Die IT-Programme speicherten weder die ursprünglichen Vorschläge noch ein Abweichen davon.

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit den Aufsichtsbehörden der Länder die Verfahren der Regionalträger erörtern will. Dabei sollte es sich neben konkreten Regelungen zu den Verfahren auch für eine hinreichende Dokumentation und Transparenz der Entscheidungen einsetzen.

Das Bundesministerium sollte darüber hinaus die DRV Bund anhalten, die Verwaltungsverfahren unter Beachtung vergaberechtlicher Grundsätze so zu gestalten, dass ein Qualitäts- und Preiswettbewerb sichergestellt ist. Entsprechend der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sind die Entscheidungen, wie Rehabilitanden den Rehabilitationskliniken zugewiesen werden, vollständig zu dokumentieren, um sie transparent zu gestalten. Insbesondere ist festzuhalten, wie Vertragskliniken ausgewählt und diesen Rehabilitanden zugewiesen werden.

14 Deutsche Rentenversicherung Saarland betätigt sich in nicht zulässigen Geschäftsfeldern

Die Deutsche Rentenversicherung Saarland (DRV Saarland) führt mit ihrer Beteiligung an einer GmbH seit mehr als 20 Jahren Geschäfte, die außerhalb der gesetzlich zugelassenen Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers liegen.

Die DRV Saarland ist seit ihrer Gründung im Jahre 1947 Hauptgesellschafterin einer GmbH. Diese betrieb ursprünglich eine Lungenheilstätte und später Rehabilitationseinrichtungen. Im Laufe der Zeit haben sich die Aufgaben der GmbH erheblich erweitert. Sie haben sich insbesondere durch die Übernahme mehrerer Krankenhäuser immer stärker von der Rehabilitation zur Akutbehandlung verschoben. Ferner errichtete die GmbH auch ein geriatrisches Krankenhaus, eine sozialpsychiatrische Klinik, eine Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, ein Arbeitstrainings- und Rehabilitationszentrum sowie eine geriatrische Rehabilitationsklinik.

Von den Geschäften der GmbH gehört nur die Rehabilitation zu den Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers. Die übrigen Geschäfte der GmbH liegen außerhalb der Aufgaben der DRV Saarland. Sie verstößt damit gegen die gesetzlichen Vorgaben.

Für die DRV Saarland birgt ihre Beteiligung an der GmbH finanzielle Risiken. So können z. B. fallende Werte für die Berechnung der Preise einer Krankenhausbehandlung zu Erlösrückgängen führen und letztlich das wirtschaftliche Überleben der GmbH gefährden. Auch wenn die Gesellschafter rechtlich nur beschränkt haften, wären sie im Falle einer wirtschaftlichen Schieflage faktisch verpflichtet, die GmbH finanziell zu unterstützen.

Seit über 20 Jahren hat die DRV Saarland keine geeigneten Schritte eingeleitet, um die Geschäfte der GmbH auf die gesetzlichen Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers zu beschränken.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte darauf hinwirken, dass die DRV Saarland alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpft, ihre Beteiligung an der GmbH auf den zulässigen Rahmen zurückzuführen oder vollständig aufzugeben. Bis dahin sollte sie als Gesellschafterin keinen neuen Geschäften der GmbH mehr zustimmen, die über ihren gesetzlichen Aufgabenkreis als Rentenversicherungsträger hinausgehen.

15 Unnötige Meldungen führen zu Aufwand in zweistelliger Millionenhöhe

Die Rentenversicherungsträger fordern unnötige Meldungen von der Bundesagentur für Arbeit. Solche würden einen Aufwand in zweistelliger Millionenhöhe verursachen. Der Nutzen dieser Meldungen wäre gering.

Die Bundesagentur zahlte seit der Einführung von Arbeitslosengeld II im Jahre 2005 bis Mitte 2007 für 3,5 Millionen Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, Beiträge zur Rentenversicherung.

Bei über 25-Jährigen kann die Zeit des Arbeitslosengeld II-Empfanges auch als Überbrückungszeit anerkannt werden. Die Überbrückungszeit dient dazu, dass anschließende beitragsfreie Zeiten wie Schwangerschaft oder Arbeitsunfähigkeit ohne Krankengeld auf eine spätere Rente angerechnet werden können. Derartige Fälle sind sehr selten. Eine Überbrückungszeit setzt nach einem Beschluss der Deutschen Rentenversicherung Bund voraus, dass die Person, die Arbeitslosengeld II bezieht, tatsächlich arbeitslos war. Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, sind nicht immer arbeitslos. Arbeitslosengeld II kann z. B. auch als Aufstockung auf einen geringen Verdienst gezahlt werden. Die Rentenversicherungsträger fordern daher von der Bundesagentur zusätzlich zu der Meldung der Beitragszeiten die Information, ob die Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, tatsächlich arbeitslos waren. Die Bundesagentur hält zusätzliche Meldungen nicht für erforderlich und gibt diese daher nicht ab. Solche Meldungen würden auf der Basis des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales mitgeteilten Aufwandes allein für die Fälle aus den Jahren 2005 bis 2007 einen Aufwand von 18 Mio. Euro verursachen. Würden die Rentenversicherungsträger die Daten selbst erheben, wären es nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes sogar über 70 Mio. Euro. Für die neuen Fälle ab Mitte 2007 entstünde weiterer Aufwand.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Anerkennung des Arbeitslosengeld II-Empfanges als Überbrückungszeit lediglich für eine Fallzahl im Promillebereich, d. h. für weniger als 20 000 Personen, in Frage kommt. Die Rentenversicherungsträger könnten in solchen Fällen die Frage der Arbeitslosigkeit bei der Bundesagentur und ggf. beim Leistungsempfänger erfragen. Alternativ könnten sie stets die Arbeitslosengeld II-Zeit als Überbrückungszeit anerkennen. Damit müssten sie die Fälle nicht noch einmal einzeln prüfen. Die zusätzlichen aufwendigen Meldungen oder Datenerhebungen wären in jedem Fall entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Rentenversicherungsträger auf zusätzliche Meldungen für über 25-jährige Personen und auch auf umfassende eigene Datenerhebungen verzichten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

16 Notwendige Anpassung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung seit zehn Jahren überfällig

Dem Bundesverkehrsministerium ist es über einen Zeitraum von zehn Jahren nicht gelungen, die Gebühren für Amtshandlungen der Luftfahrtverwaltung anzupassen. Dadurch sind dem Bund Einnahmen von rund 30 Mio. Euro entgangen.

Seit dem Jahre 2000 arbeitet das Bundesverkehrsministerium an einer Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung. Damit sollen die Gebühren pauschal angehoben werden. Für den Bund ergäben sich jährliche Mehreinnahmen von rund 2,8 Mio. Euro. Die nach dem Luftverkehrsgesetz vorgesehene Kostendeckung wird dadurch nicht erreicht. Trotz einer Vielzahl von Abstimmungen zwischen den beteiligten Bundesressorts und den zuständigen Länderministerien sowie Befassungen des Bundesrates kam keine Einigung zustande. Der Bundesrat forderte mehrmals – zuletzt am 6. März 2009 – eine stärkere Anhebung der Gebühren der Länder, um deren Aufwand zu decken. Das Bundeswirtschaftsministerium verweigerte hierzu sein Einvernehmen, weil es die Kalkulationsunterlagen der Länder nicht für aussagekräftig hielt.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass jahrelange langwierige Verhandlungen verschiedener Bundes- und Länderministerien nicht zu einem greifbaren Ergebnis geführt haben. Er sieht alle Mitwirkenden auf Bundes- und Länderseite in der Pflicht, kooperativ zusammenzuwirken, damit die Änderung zeitnah in Kraft treten kann.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig die Gebühren von Bund und Ländern möglichst eindeutig abzugrenzen. Hierzu sollte den Ländern für ihre Aufgaben eine eigene Ermächtigung zum Erlass von Gebührenverordnungen eingeräumt werden.

17 Bund macht bei Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau Rückforderungen in Millionenhöhe nicht geltend

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat es versäumt, ein funktionierendes Verfahren einzurichten, mit dem finanzielle Nachteile des Bundes bei Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau ausgeglichen werden. Zwar hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) in einigen Fällen insgesamt 80 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert. Den ganz überwiegenden Teil der Fälle hat es bislang jedoch nicht überprüft.

Der Bund finanziert Bauvorhaben an den Bundesschienenwegen, die mehrere Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) mit Unterstützung von Auftragnehmern durchführen. Kommt es dabei zu Unregelmäßigkeiten, insbesondere zu Korruption, so entstehen dem Bund als Geldgeber häufig finanzielle Nachteile. In diesen Fällen kann er die gewährten Bundesmittel zurückfordern.

Nach Hinweisen des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart untersuchte das Bundesamt ab dem Jahre 2000 einige Fälle und forderte von den Unternehmen knapp 80 Mio. Euro zurück. Daneben registrierte die Deutsche Bahn allerdings noch viele weitere Fälle, die das Bundesamt nicht überprüfte. Die meisten davon waren ihm nicht einmal bekannt, obwohl die Unternehmen verpflichtet sind, sie zu melden. Ein Versuch von Bundesministerium und Bundesamt, mit den Unternehmen ein praktikables Verfahren zur Aufarbeitung von Fällen des Korruptionsverdachts zu vereinbaren, blieb erfolglos. Stattdessen nahm das Bundesministerium hin, dass das Bundesamt weiterhin nur einen verschwindend geringen Teil der Fälle untersuchte.

Das Bundesministerium hält das verfügbare Instrumentarium zum Ausgleich finanzieller Nachteile des Bundes bei Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau für ausreichend. Es hat hierzu sowohl auf die bereits geltend gemachten Rückforderungen als auch auf Anstrengungen der Unternehmen zur Korruptionsbekämpfung verwiesen.

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums zeigt gerade die bisherige mangelhafte Praxis den Handlungsbedarf. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesamt die bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau, insbesondere die Korruptionsfälle, systematisch aufarbeitet und für den Ausgleich finanzieller Nachteile des Bundes sorgt. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium für solche Fälle ein strukturiertes Rückforderungsmanagement einrichten, um die Ansprüche des Bundes künftig effektiv realisieren zu können.

18 Schleswig-Holstein verschafft sich durch Verstöße gegen Haushaltsbestimmungen Vorteile zulasten des Bundes

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung muss die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein anhalten, im Bundesfernstraßenbau nur so viel Bundesmittel auszugeben wie der Bund zur Verfügung gestellt hat. Ohne Zustimmung des Bundes und ohne genügende Haushaltsmittel hat das Land Verträge über Bauleistungen von mehr als 70 Mio. Euro geschlossen. Es hat dabei in Kauf genommen, fällige Rechnungen nicht bezahlen zu können. Dabei hat es darauf vertraut, dass der Bund zusätzliche Mittel bereitstellt, um dieser Finanzmisere zu entkommen.

Diesen schwerwiegenden Haushaltsverstoß konnte das Bundesministerium zunächst nicht entdecken, weil die Straßenbaubehörden des Landes nicht alle vertraglichen Zahlungspflichten im dafür vorgesehenen Kontrollsystem des Bundes buchten. Das Land hat sich damit bewusst über Maßgaben des Bundes zur Bewirtschaftung der Bundesmittel für den Bundesfernstraßenbau hinweg gesetzt.

Das Bundesministerium gibt den Ländern im sogenannten Verfügungsrahmen vor, welche Mittel sie im laufenden Jahr für Bundesfernstraßen einsetzen dürfen. Da es nicht allen Ländern gelingt, die bereitgestellten Bundesmittel auszugeben, verteilt der Bund die übrigen Mittel an jene Länder, die diese Mittel bis zum Jahresende noch ausgeben können (sog. länderübergreifender Mittelausgleich). Die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein überschritt den Verfügungsrahmen vorsätz-

lich. Sie baute nach ihrer eigenen Planung und ließ dabei die Vorgaben des Bundes unbeachtet.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, über seine Weisungsbefugnis einen ordnungsgemäßen Haushaltsvollzug im Bundesfernstraßenbau konsequent einzufordern. Das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein hat als oberste Straßenbaubehörde den Vollzug der Weisungen sicherzustellen. Anderenfalls kann es im Zuge der Bundesaufsicht dazu angehalten werden.

19 Bundesministerium finanziert wegen veralteter Verkehrsprognosen zu breite Straßen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ließ zu breite und damit zu teure Straßen bauen. Es passte seine bundesweiten Verkehrsprognosen erst mit 8-jähriger Verspätung der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland an. Wegen dieser veralteten Verkehrsprognosen schätzte es das zu erwartende Verkehrsaufkommen zu hoch ein. Auch die Qualität der von den Straßenbauverwaltungen der Länder in Auftrag gegebenen Prognosen zu Einzelprojekten war häufig unzureichend. Zudem bauten in mehreren Fällen die Straßenbauverwaltungen breitere Bundesstraßen als ihre selbst prognostizierten Verkehrsbelastungen es rechtfertigten.

Das Bundesministerium erkannte bereits im Jahre 1996, dass seine Verkehrsprognosen in einigen Teilen Deutschlands nicht mehr stimmten, passte sie aber erst acht Jahre später an. Verkehrsprognosen sind eine wesentliche Grundlage, um die benötigte Breite einer Straße festzulegen. Sie haben damit maßgeblichen Einfluss auf die späteren Baukosten. In der Folge gingen die Straßenbauverwaltungen bei vielen Straßenbauprojekten von einem überhöhten Verkehrsbedarf aus und bauten breitere Straßen als notwendig gewesen wären.

Darüber hinaus bauten die Straßenbauverwaltungen breitere Straßen als es die eigenen Projektprognosen rechtfertigten. Wären die Straßenbauverwaltungen den Ergebnissen ihrer Prognosen gefolgt, hätten sie in den Jahren 1993 bis Ende 2005 jährlich zweistellige Millionenbeträge für den Bund einsparen können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darin bestärkt, künftig seine Verkehrsprognosen alle fünf Jahre zu aktualisieren. Da die Qualität der Verkehrsprognosen wesentliche Grundlage des wirtschaftlichen Straßenbaus ist, sollte das Bundesministerium gemeinsam mit den Straßenbauverwaltungen einen Leitfaden für das Aufstellen von Verkehrsprognosen erarbeiten.

Die Straßenbreite hat großen Einfluss auf die Baukosten. Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof, dass sich die Breite der Straße grundsätzlich nach dem erwarteten Verkehrsbedarf richten sollte. Davon abweichende Entscheidungen sollten die Ausnahme sein und sind entsprechend zu begründen.

20 Ökologisches Modellvorhaben wegen überzogener Nutzerforderungen unwirtschaftlich und ohne Vorbildwirkung

Die Baumaßnahme für den Berliner Dienstsitz des Bundesumweltministeriums wird dem von der Behörde selbst formulierten Anspruch an ein ökologisches Modellvorhaben nicht gerecht. Das Bundesumweltministerium hat seine Komfort- und Repräsentationsansprüche höher bewertet als die an ein ökologisches Modellvorhaben zu stellenden Ansprüche. Das Bundesbauministerium hat kostenaufwendige und im Hinblick auf den Verbrauch von Ressourcen letztlich unökologische Lösungen geplant. Die Baumaßnahme ist daher als ökologisches Modellvorhaben ungeeignet.

Ein ökologisches Modellvorhaben für nachhaltiges Bauen strebt insbesondere an, über den Lebenszyklus eines Gebäudes möglichst wenig Ressourcen zu verbrauchen. Das Bundesbauministerium beauftragte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt), einen denkmalgeschützten Altbau zu sanieren und mit einem Neubau zu erweitern. Für Letzteren forderte das Bundesumweltministerium den Passivhausstandard, der es erlaubt, bei jährlich geringem Energiebedarf u. a. im Sommer auf das Kühlen der Büroräume weitgehend zu verzichten.

Das Bundesumweltministerium vernachlässigte bereits bei seinen Forderungen an die Planung, die Baumaßnahme und ihre Folgekosten ganzheitlich zu betrachten. So bestand es u. a. darauf, den Innenhof im Altbau für Veranstaltungen mit bis zu 199 Personen zu überdachen, obwohl die technische Ausstattung kostenaufwendig und durch den erhöhten Aufwand für den Betrieb unökologisch sein würde. Der Hof bietet Raum für bis zu 600 Personen. Um im Neubau den geforderten Passivhausstandard rechnerisch nachweisen zu können, ließ das Bundesbauministerium den ursprünglich offen geplanten Nordhof ebenfalls überdachen, der bei entsprechender Herrichtung Platz für bis zu 500 Personen böte. Auf die Innenhofüberdachung im Altbau verzichtete das Bundesumweltministerium jedoch nicht.

Für den Neubau lagen dem Bundesamt gutachterliche Berechnungen vor, wonach die nach Norden ausgerichteten Büros durch das nächtliche Absinken der Außentemperaturen ausreichend gekühlt werden konnten. Dennoch veranlasste das Bundesamt das zusätzliche Kühlen der Büros, weil es befürchtete, den Behaglichkeitsansprüchen des Bundesumweltministeriums nicht genügen zu können. Der Energiebeauftragte für die umzugsbedingten Baumaßnahmen des Bundes in Berlin äußerte Bedenken im Hinblick auf die beabsichtigte Nachhaltigkeit und Vorbildwirkung der Baumaßnahme.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesbauministerium und das Bundesumweltministerium das Ziel des ökologischen Modellvorhabens nicht konsequent verfolgt haben. Das Bundesbauministerium hat versäumt, auf die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme hinzuwir-

ken und den Anspruch der Bundesregierung, ressourcen- und energiesparend zu bauen, durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das Bundesbauministerium, insbesondere bei einem ökologischen Modellvorhaben, alle Planungsparameter zu Beginn der Planung verbindlich mit dem Nutzer festlegt und die Baumaßnahme im weiteren Verlauf streng darauf ausrichtet.

Bundesministerium der Verteidigung

21 Entbehrliche Wehrtechnische Studiensammlung wird weitergeführt

Das Bundesministerium der Verteidigung beabsichtigt, die Wehrtechnische Studiensammlung (Studiensammlung) im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung in Koblenz zu verlagern. Es hat hierfür Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 12,8 Mio. Euro eingeplant, obwohl die Aufgaben der Studiensammlung von den Museen der Bundeswehr übernommen werden könnten.

Die öffentlich zugängliche Studiensammlung hat hauptsächlich die Aufgaben, die Entwicklung der Wehrtechnik zu dokumentieren und Waffen und Gerät für technische Untersuchungen bereitzustellen.

Das Bundesministerium hatte im Jahre 2001 entschieden, die Studiensammlung innerhalb von Koblenz zu verlagern.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz u. a. die Kosten der Verlagerung der Studiensammlung.

Gleichzeitig untersuchte das Bundesministerium Alternativen wie die Zusammenlegung der Studiensammlung mit ähnlichen Einrichtungen. Auch eine Trägerschaft durch die Stadt Koblenz bzw. das Land Rheinland-Pfalz bezog es in seine Überlegungen ein.

Nachdem die Stadt Koblenz und das Land Rheinland-Pfalz zugesagt hatten, sich an den Umbaukosten zu beteiligen, beschloss das Bundesministerium die Studiensammlung in Koblenz zu erhalten. Stadt und Land teilten danach dem Bundesministerium mit, dass sie einen einmaligen zweckgebundenen Zuschuss von 1 Mio. Euro für die Verlagerung der Studiensammlung leisten werden. Die laufenden Kosten für Personal und Betrieb wollen sie nicht mitfinanzieren.

Das Bundesministerium schätzt derzeit die Ausgaben für Neu- und Umbauarbeiten auf 12,8 Mio. Euro und die jährlichen Betriebskosten auf rund 1,2 Mio. Euro.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Studiensammlung für das Bundesamt nur von geringer Bedeutung. Die Exponate könnten in Museen der Bundeswehr bereitgehalten und öffentlichkeitswirksam präsentiert werden. Er hat daher empfohlen, die Studiensammlung zu schließen.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass es den Bedarf ermitteln und Alternativen für einen wirtschaftlichen Betrieb untersuchen wolle. Dabei erwäge es, über den Beitrag von Stadt und Land zu den laufenden Ausgaben nochmals zu verhandeln.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes spiegelt sich das Interesse des Landes Rheinland-Pfalz und der Stadt Koblenz, die Studiensammlung als öffentliche Ausstellung am Ort zu erhalten, nicht in der bisher zugesagten geringen finanziellen Beteiligung wider.

Er hält an seiner Empfehlung fest, die Studiensammlung zu schließen. Wenn das Bundesministerium die Aufgaben der Studiensammlung auf die Museen der Bundeswehr überträgt, kann es erhebliche Ausgaben für Neu- und Umbauarbeiten sowie laufende Betriebskosten einsparen.

22 Überkapazitäten an der Sanitätsakademie kosten Bundeswehr jährlich 1 Mio. Euro

Die Bundeswehr hat es seit Jahren versäumt, die Lehrgangskapazitäten ihrer Sanitätsakademie an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Bereits im Jahre 2003 hatte der Bundesrechnungshof auf erhebliche Überkapazitäten hingewiesen. Im Jahre 2008 hat er festgestellt, dass noch immer ein Viertel aller geplanten Lehrgänge mangels Teilnehmer ausfällt. Die unnötigen Lehrgänge binden Personal- und Sachmittel in Höhe von jährlich 1 Mio. Euro.

Die Sanitätsakademie der Bundeswehr ist die zentrale Ausbildungseinrichtung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr. Sie führt die Laufbahnlehrgänge für Sanitätssoldatinnen und -soldaten durch. Daneben obliegt ihr die fachlich-wissenschaftliche Fort- und Weiterbildung im Sanitätsdienst.

Im Jahre 2003 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Sanitätsakademie beständig mehr Lehrgänge als erforderlich plante und hierfür erhebliche Personal- und Sachmittel bereithielt. Vor allem bei den Lehrkräften bestanden Überkapazitäten, die Kosten von jährlich rund 1,5 Mio. Euro verursachten. Die Bundeswehr sagte zwar zu, die Organisation der Sanitätsakademie zu verbessern. Im Jahre 2008 stellte der Bundesrechnungshof allerdings fest, dass noch immer durchschnittlich ein Viertel aller Lehrgänge ausfällt. Die allgemeine Erhöhung der Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden auf 40 Stunden im Jahre 2004 und 41 Stunden im Jahre 2006 veranlasste die Bundeswehr nicht, auch die Pflichtstunden für Lehrkräfte zu erhöhen. Die ungenutzten Kapazitäten verursachen noch immer unnötige Kosten in Höhe von 1 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Überkapazitäten jetzt unverzüglich abzubauen.

23 Unzureichende Vertragsabwicklung bei Fahrzeugbeschaffung

Die Bundeswehr hat Fahrzeuge bereits Monate vor der Auslieferung bezahlt. Bis sie die Fahrzeuge nutzen konnte, verursachten Zahlungen von 4,5 Mio. Euro einen Zinsaufwand von 60 000 Euro.

Bevor die Bundeswehr neue Fahrzeugtypen einführt, untersucht sie deren Eignung für den Einsatz regelmäßig an Testfahrzeugen. Im Rüstungsprojekt „Geschützte Führungs- und Funktionsfahrzeuge“ schloss die Bundeswehr zu diesem Zweck Beschaffungsverträge über die Herstellung und Lieferung von 18 Fahrzeugen für 12 Mio. Euro. Der Kaufpreis war jeweils innerhalb eines Monats nach Auslieferung der Testfahrzeuge und Rechnungsstellung der Testfahrzeuge fällig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr den vollen Kaufpreis für acht dieser Fahrzeuge bereits vor deren Fertigstellung bezahlte. Insgesamt leistete sie bis zu neun Monate vor der Auslieferung der Fahrzeuge Zahlungen in Höhe von 4,5 Mio. Euro. Die Vorleistungen verursachten Zinsaufwendungen in Höhe von 60 000 Euro. Da die Fahrzeuge bis zur Endmontage beim Hersteller verblieben, stand diesen Kosten kein Nutzen für die Bundeswehr gegenüber.

Der Bundesrechnungshof hat die frühen Zahlungen der Bundeswehr als unwirtschaftlich und unzulässig beanstandet. Die Bundeswehr sollte künftig erst dann zahlen, wenn sie die Leistung erhalten hat.

24 Einsparpotenziale bei Versorgung der Bundeswehr mit Motoröl nicht genutzt

Die Bundeswehr nutzt für ihre Landfahrzeuge verschiedene mineralische Motoröle, die sie speziell für sich herstellen und einlagern lässt. Durch einen Wechsel auf ein synthetisches Motoröl könnte sie ihren logistischen Aufwand reduzieren, Einsatzgesichtspunkten besser Rechnung tragen und Kraftstoff einsparen.

Mineralisches Motoröl muss häufiger gewechselt werden als synthetisches Motoröl und kann nicht in allen Klimazonen verwendet werden. Bei Fahrzeugen der Bundeswehr im Einsatz in Afghanistan wird das mineralische Motoröl zum Teil in den kalten Wintermonaten durch ein anderes mineralisches Motoröl ersetzt. Die französischen Streitkräfte nutzen seit März 2006 nur noch ein synthetisches Öl für alle Landfahrzeuge.

Teile der Division Spezielle Operationen und das Kommando Spezialkräfte müssen innerhalb von 36 Stunden weltweit einsetzbar sein. Dies schließt auch Regionen mit extremen Temperaturen ein. Bei diesen kurzen Reaktionszeiten ist ein „Umölen“ der Einsatzfahrzeuge nicht zweckmäßig. Gerade um solche Einsatzspektren abzudecken, verwenden die französischen Streitkräfte erfolgreich ausschließlich ein einziges synthetisches Motoröl.

Studien des Umweltbundesamtes, des TÜV Rheinlands und des ADAC belegen, dass synthetische Motoröle im Vergleich zu herkömmlichen mineralischen Motorölen den Kraftstoffverbrauch verringern und den CO_2-Ausstoß mindern.

Das Bundesverteidigungsministerium ist der Auffassung, dass kein Motoröl alle Bereiche und Einsatzspektren abdecke. Vor Verwendung eines synthetischen Motoröls müsse die Bundeswehr umfangreiche technische Untersuchungen durchführen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen,

- nur noch ein synthetisches Motoröl zu nutzen und
- dieses Öl aus einem Rahmenvertrag – wie von Bundespolizei und Technischem Hilfswerk praktiziert – direkt liefern zu lassen.

Die Einwände des Bundesverteidigungsministeriums überzeugen nicht. Es lässt Einsparmöglichkeiten, logistische Vorteile und Umweltschutzaspekte außer Acht. Die Bundeswehr sollte unverzüglich die erforderlichen Untersuchungen durchführen, um die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Einsparmöglichkeiten nutzen zu können.

25 Weiterer Abbau des Fahrzeugbestandes beim Typ WOLF erforderlich

Die Bundeswehr sollte ihren Bestand an alten Fahrzeugen des Typs WOLF weiter reduzieren, um Aufwendungen für Instandsetzung und Betrieb zu senken.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die ungeschützten Fahrzeuge vom Typ WOLF im Schnitt 18 Jahre alt sind und Fahrleistungen von nur 2 000 km aufweisen. Die Wartungskosten für die Fahrzeuge lagen aufgrund des Alters 20 % höher als veranschlagt. Dadurch erhöhten sich im Jahre 2006 die Unterhaltskosten für die geprüften Fahrzeuge um 3,5 Mio. Euro. Zwar verringerte die Bundeswehr ihren Bestand an Fahrzeugen des Typs WOLF schon von 7 300 auf 6 000 Fahrzeuge. Sie erhielt aber auch 911 neue, handelsübliche Fahrzeuge von der Bundeswehr Fuhrpark GmbH. Der Bundesrechnungshof empfahl, den Bestand weiter abzubauen, zumal im Einsatz vorwiegend geschützte Fahrzeuge genutzt werden. Die Bundeswehr lehnte dies ab. Sie ist der Auffassung, dass sie 7 570 Fahrzeuge dieses Typs benötige. Die Bundeswehr sieht somit eine Unterdeckung und keinen Überhang.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Bundeswehr einen Bedarf von 7 570 ungeschützten Fahrzeugen in der Gewichtsklasse des Typs WOLF hat. Im Einsatz werden überwiegend geschützte Fahrzeuge genutzt. Durch Poolbildung und mit Fahrzeugen der Bundeswehr Fuhrpark GmbH könnte die Bundeswehr eine wirtschaftliche Auslastung mit höheren Jahresfahrleistungen erreichen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, dass die Bundeswehr zügig ihren Gesamtbedarf an ungeschützten Fahrzeugen schlüssig ermitteln und ihren Bestand an alten Fahrzeugen des Typs WOLF weiter reduzieren muss.

26 Zu kurze Einsatzmöglichkeiten bei zu langer Ausbildung der Kampfpilotinnen und -piloten

Die Bundeswehr bildet ihre Kampfpilotinnen und -piloten bis zu elf Jahre lang aus, setzt die voll ausgebildeten und einsatzfähigen Besatzungen jedoch teilweise nur wenige Jahre in den Kampf- und Transportflugzeugen und Hubschraubern ein. Mit einer Verkürzung der Ausbildungs- und Verlängerung der Einsatzzeiten ließen sich jährlich rund 127 Mio. Euro einsparen.

Die Ausbildungszeit des fliegerischen Personals der Bundeswehr umfasst einen Lehrgang zum Erwerb der Musterberechtigung für ein Luftfahrzeug und eine weiterführende Einsatzausbildung. Diese weiterführende Ausbildung nimmt bis zum Erreichen der vollen Einsatzfähigkeit derzeit vier Jahre in Anspruch, da das zur Verfügung stehende Lehrpersonal in den letzten fünf Jahren stark reduziert wurde.

Eine Flugausbildung ist sehr teuer und kostet je nach Luftfahrzeugtyp bis zu 29 Mio. Euro beim Kampfflugzeug Tornado. Nach ihrer Ausbildung stehen Pilotinnen und Piloten, die Zeitsoldaten oder Berufsoffiziere ohne besondere Altersgrenze sind, ihren Einsatzstaffeln zum Teil nur rund sechs Jahre zur Verfügung. Deutlich länger fliegen dagegen Berufsoffiziere mit der besonderen Altersgrenze 41 Jahre und Offiziere des militärfachlichen Dienstes, letztere über ihre gesamte Dienstzeit bis zu 33 Jahre lang.

Pilotinnen und Piloten wird nach den Vorgaben der Bundeswehr dann ein mindestens dreijähriges Studium angeboten, wenn sie Berufsoffiziere ohne besondere Altersgrenze werden sollen. Im Durchschnitt studierten in den Jahren 2004 bis 2007 rund 27 % der angehenden Pilotinnen und Piloten eines Jahrgangs. Ihre Anzahl übertrifft damit bei weitem die Zahl der Dienstposten in nationalen und internationalen Stabsverwendungen, die beim Dienstposteninhaber fliegerische und zugleich wissenschaftliche Kenntnisse voraussetzen.

Der Bundesrechnungshof hat auf das Missverhältnis zwischen Ausbildungs- und Einsatzzeiten insbesondere bei denjenigen Pilotinnen und Piloten hingewiesen, die als Soldaten auf Zeit dienen oder als Berufssoldaten ohne besondere Altersgrenze für eine frühe Stabsverwendung vorgesehen sind. Angesichts der Ausbildungskosten für das fliegerische Personal der Bundeswehr, die bis zu dessen voller Einsatzfähigkeit anfallen, sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die Ausbildungszeiten zu verkürzen und die Einsatzzeiten zu verlängern. Ein jährliches Einsparpotenzial von rund 127 Mio. Euro könnte so erschlossen werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat dargestellt, dass es grundsätzlich die Ausbildungszeiten verkürzen und die Einsatzzeiten verlängern wolle. Die Umsetzung unterliege aber diversen Einschränkungen. So sei beispielsweise ein Studium aus Gründen der Attraktivität des Offiziersberufs Bestandteil einer zeitgemäßen Offiziersausbildung.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass ein erhebliches Einsparpotenzial zu erschließen ist, wenn die Ausbildungszeiten verkürzt werden.

27 145 Mio. Euro für gescheiterte Kampfdrohnenentwicklung und 23 Mio. Euro für überflüssige Studie

Die Bundeswehr hat beim Abbruch eines Vorhabens zur Entwicklung von Kampfdrohnen unnötige Ausgaben von 168 Mio. Euro verursacht. Sie verzichtete darauf, von dem Entwicklungsvertrag zurückzutreten und sich die bereits geleisteten Ausgaben zurückzahlen zu lassen. Stattdessen vergütete sie die bis dahin erbrachten Entwicklungsleistungen und beauftragte eine überflüssige Folgestudie.

Im Jahre 1988 begann das Bundesministerium der Verteidigung ein Rüstungsvorhaben, mit dem es Kampfdrohnen beschaffen wollte. Die ohnehin bestehenden technischen und finanziellen Risiken des Rüstungsvorhabens erwiesen sich mehr als zwölf Jahre nach Beginn des Vorhabens als nicht beherrschbar. Ein konkretes Entwicklungsergebnis erhielt die Bundeswehr nicht.

Das Bundesministerium hätte vom Entwicklungsvertrag wegen Nichterfüllung zurücktreten und die geleisteten Ausgaben zurückverlangen können. Stattdessen schloss es im Jahre 2003 einen Auflösungsvertrag und verzichtete so auf mögliche Rückzahlungen. Zudem beauftragte es am gleichen Tag denselben Auftragnehmer mit einer Studie für 23 Mio. Euro. Darin sollte der Auftragnehmer die grundsätzliche Eignung des Waffensystems nachweisen. Die Nachweise, die schon in der Entwicklung nicht gelungen waren, erbrachte auch die Studie nicht.

Das Bundesministerium beendete das Rüstungsvorhaben Mitte 2007 formal mit dem Abschlussbericht. Darüber unterrichtete es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nicht.

Der Bundesrechnungshof hatte schon frühzeitig auf die technischen, zeitlichen und finanziellen Risiken des Rüstungsvorhabens hingewiesen. Positiv bewertete er die für den Auftraggeber günstigen Ausstiegsbedingungen des ausgehandelten Entwicklungsvertrages. Das tatsächlich vom Bundesministerium gewählte Verfahren war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aus mehreren Gründen zu beanstanden. Obwohl Ausgaben von rund 145 Mio. Euro keine verwertbaren Entwicklungsergebnisse gegenüberstanden, übte die Bundeswehr ihr Rücktrittsrecht nicht aus. Weil sie stattdessen einen Auflösungsvertrag schloss, wurde der Bund unzulässig schlechter gestellt. Die Studie ergab keine neuen, weiter-

führenden Erkenntnisse, kostete jedoch zusätzlich 23 Mio. Euro. Zudem wurde die Berichtspflicht gegenüber dem Parlament nicht wie vorgegeben wahrgenommen.

Das Bundesministerium hat erwidert, sowohl die Erkenntnisse aus der beendeten Entwicklung als auch die aus der anschließenden Studie seien in vollem Umfang in die Beschaffungsanforderungen für ein entsprechendes Waffensystem eingeflossen. Seinen Berichtspflichten gegenüber dem Parlament sei es nachgekommen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass weder die nicht beendete Entwicklung, noch die sich unmittelbar daran anschließende Studie einen Nutzen gebracht haben, der auch nur annähernd den aufgewendeten Haushaltsmitteln entspricht.

28 Spitzensportförderung der Bundeswehr führt Eigenleben

Seit dem Jahre 1968 fördert die Bundeswehr Spitzensportlerinnen und Spitzensportler und gibt dafür inzwischen jährlich 28 Mio. Euro aus. Dabei verfügt sie weder über eine Gesamtkonzeption für die Sportförderung noch über Erkenntnisse zur Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung aus Erfolgskontrollen.

Vor vier Jahrzehnten hatte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, „zur Förderung bundeswehrangehöriger Spitzensportler bei der Bundeswehr Fördergruppen einzurichten.“ Das Bundesministerium der Verteidigung gibt dafür nach eigenen Angaben inzwischen jährlich 28 Mio. Euro aus und kann damit – z. T. befristet – 824 Förderplätze finanzieren. Im Haushaltsplan sind diese Ausgaben allerdings nicht gesondert erkennbar.

Die von der Bundeswehr geförderten Spitzensportlerinnen und Spitzensportler sind während der Förderung Soldatinnen und Soldaten. Dieser Soldatenstatus reicht inzwischen bis zu einer speziellen Feldwebellaufbahn und zum Berufssoldaten. Trotzdem entwickelte die Bundeswehr bislang keine eigenen Ziele für ihre Spitzensportförderung. Sie erarbeitete keine umfassende Sportkonzeption, die die Spitzensportförderung und den allgemeinen Sport in der Bundeswehr verzahnt. Sie führte auch nicht die von der Bundeshaushaltsordnung geforderte Erfolgskontrolle durch. Der Erlass, mit dem die Spitzensportförderung geregelt ist, wurde seit 17 Jahren nicht überarbeitet.

Der Bundesrechnungshof hat verschiedene Maßnahmen empfohlen, um diese Mängel zu beheben und die Spitzensportförderung innerhalb der Bundeswehr mit der Förderung des allgemeinen Sports zu verzahnen.

Das Bundesministerium hat zwar eine Überarbeitung des veralteten Erlasses zugesagt, jedoch betont, dass die Förderung des Spitzensports keine Kernaufgabe der Streitkräfte, sondern ein vom Deutschen Bundestag erteilter zusätzlicher Auftrag sei. Die Kernaufgabe „Sport in der Bundeswehr“ und die Spitzensportförderung seien daher konzeptionell keinesfalls zu verschränken, sondern deutlich voneinander zu trennen. Integrationsansätze und bundeswehreigene Ziele für die Spitzensportförderung seien daher ebenso wie ein zusätzliches Konzept entbehrlich.

29 Einnahmemöglichkeiten bei Sportlehrgängen nicht genutzt

An Sonderlehrgängen der Sportschule der Bundeswehr für Schwerbehinderte und Personenschützer nahm auch ein Personenkreis teil, der zur Kostenerstattung heranzuziehen war. Diese Einnahmemöglichkeiten zog die Bundeswehr bislang nicht in Betracht.

Die Bundeswehr unterhält am Standort Warendorf eine Sportschule. Diese bietet auch Sonderlehrgänge für bestimmte Personengruppen an, z. B. für Schwerbehinderte.

Die Lehrgänge „Sport für Behinderte“ sollen vorrangig Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr mit einer anerkannten Schwerbehinderung anleiten, sich entsprechend ihrer Möglichkeiten sportlich zu betätigen. Zivilbedienstete der Bundeswehr können bei freien Kapazitäten berücksichtigt werden; der Anteil der teilnehmenden Soldatinnen und Soldaten lag unter einem Viertel. Bisher hat die Bundeswehr eine angemessene Beteiligung der Zivilbediensteten bzw. deren Versicherer an den Kosten der Lehrgänge nicht in Betracht gezogen. Dies widerspricht den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung. Danach ist die Bundeswehr verpflichtet, laufend alle Möglichkeiten zu prüfen, die Einnahmen zu verbessern.

In einem anderen Fall nahm die Bundeswehr einen Lehrgang „Skilauf für Personenschützer“ in das Lehrgangsangebot der Sportschule der Bundeswehr auf. An den Lehrgängen nahmen neben Polizeibeamtinnen und -beamten des Bundeskriminalamtes überwiegend Polizeikräfte des Landes Hessen teil, nicht aber Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr. Für diese Amtshilfe gab es weder eine Vereinbarung noch eine Kostenerstattung.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung verwiesen und beanstandet, dass die Bundeswehr zu wenig Wert darauf legt, selbst geringfügige Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung zu nutzen.

Das Bundesministerium der Verteidigung teilt zwar die Bewertung des Bundesrechnungshofes zu den genannten Fällen und will dessen Empfehlungen aufgreifen. Allerdings liegen die Untersuchungsergebnisse dem Bundesministerium inzwischen schon länger als ein Jahr vor. Da die Thematik nicht kompliziert ist und die Behebung der genannten Mängel keinen größeren Aufwand erfordert, hätte das Bundesministerium die nunmehr angekündigten Prüfungen längst abschließen und daraus Konsequenzen ziehen können.

30 Wirtschaftlichkeit eines teuren Analyseverfahrens nicht gewährleistet

Die Bundeswehr nutzt das Verfahren „Logistic Support Analysis (LSA)“, um insbesondere die Lebenswegkosten eines Rüstungsproduktes zu minimieren, kann aber derzeit die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens selbst nicht feststellen.

Mit dem Verfahren LSA will die Bundeswehr bereits von der Entwicklung eines Rüstungsproduktes an alle entstehenden Kosten (Lebenswegkosten) minimieren. Das Verfahren wird von der Industrie durchgeführt und ist je nach Komplexität des Rüstungsproduktes entsprechend teuer. Die Ergebnisse sollen der Bundeswehr als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen dienen, mit denen die logistische Unterstützung der Waffensysteme wirtschaftlich sicher gestellt werden soll.

Bei seiner Untersuchung der LSA am Beispiel von zwei Raketenprojekten stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die mit der Industrie für die Projekte geschlossenen Verträge nur einen Gesamtpreis für die Entwicklungsvorhaben auswiesen, aber keine Angaben zu den Preisen der LSA enthielten. Die einzelnen Leistungsbestandteile der LSA waren nicht definiert und demzufolge auch nicht mit Preisen unterlegt. Die Bundeswehr war nicht in der Lage, angemessene Preise für die Leistungen der LSA zu bestimmen und ihre Wirtschaftlichkeit zu belegen.

Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium der Verteidigung aufgefordert, künftig die Preise für einzelne LSA-Leistungen in den Verträgen gesondert aufzuführen. Er hat empfohlen, alle LSA-spezifischen Daten, die bei der Entwicklung von Waffensystemen gewonnen wurden, systematisch zu sammeln und auszuwerten, um so eine Erfolgskontrolle zum Verfahren LSA zu ermöglichen.

Das Bundesministerium hält es für möglich, die Kosten und Leistungen der LSA künftig vertraglich zu regeln. Form und Inhalt solcher Regelungen habe es bisher noch nicht vorgegeben. Das Bundesministerium hat zwar die Empfehlung, die Daten zu den bislang durchgeführten LSA systematisch zu sammeln und auszuwerten, aufgenommen, möchte aber das Ergebnis einer laufenden Untersuchung über die Möglichkeiten der Steuerung von Lebenswegkosten abwarten. Diese Untersuchung wird jedoch noch Jahre dauern.

31 Bundesministerium konnte Qualität der Zulagenbearbeitung nicht verbessern

Der Bundesrechnungshof hat in Kontrollprüfungen festgestellt, dass die Streitkräfte Zulagen immer noch fehlerhaft bearbeiten. Das Bundesministerium der Verteidigung hat damit die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nicht erfüllt, die Qualität der Zulagenbearbeitung bei den Streitkräften zu verbessern.

Die Streitkräfte bewilligen jährlich 138 Mio. Euro an Zulagen zur Grundbesoldung. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2003 festgestellt, dass die Bearbeitung dieser Zulagen durch Soldatinnen und Soldaten erhebliche Mängel aufwies. Der Rechnungsprüfungsausschuss forderte das Bundesministerium daraufhin auf, die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Kontrollprüfungen des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes ergaben, dass die aufgeführten Mängel fortbestehen. Wesentliche Ursachen sind fehlende Rechts- und Verwaltungskenntnisse der Soldatinnen und Soldaten sowie häufige Personalwechsel in der Truppe.

Das Bundesministerium will an der Bearbeitung der Zulagen durch die Streitkräfte festhalten. Es räumte lediglich Mängel bei der Umsetzung der von ihm angeordneten Maßnahmen ein.

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Er hat das Bundesministerium erneut aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um in der Bundeswehr eine ordnungsgemäße und weitgehend fehlerfreie Zulagenbearbeitung sicher zu stellen. Dabei sind insbesondere die fehlende Verwaltungsausbildung der Soldatinnen und Soldaten als auch die häufigen Personalwechsel in der Truppe zu berücksichtigen.

Bundesministerium für Gesundheit

32 Fehlende Maßstäbe und unzureichende Transparenz bei der Vergütung von Vorstandsmitgliedern gesetzlicher Krankenkassen

Die Vergütungen der hauptamtlichen Vorstände von gesetzlichen Krankenkassen sind seit der organisatorischen Neuordnung der Krankenkassen im Jahre 1996 deutlich gestiegen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, für die Höhe der Vergütungen klare und verbindliche Maßstäbe zu entwickeln. Die Krankenkassen sollten verpflichtet werden, den Aufsichtsbehörden Abschluss, Änderung und Aufhebung von Vorstandsverträgen zur Genehmigung vorzulegen. Die bisherigen Veröffentlichungen der Vorstandsvergütungen bilden die Ansprüche der Vorstände nicht vollständig ab und lassen keinen aussagekräftigen Vergleich zu.

Vor der Reform im Jahre 1996 erhielten Mitglieder der Geschäftsführung der Allgemeinen Orts- und Innungskrankenkassen je nach Anzahl der Versicherten höchstens eine der Besoldungsgruppe B 5 der Bundesbesoldungsordnung (111 000 Euro) vergleichbare Vergütung. Im Jahre 2006 erhielten 16 Krankenkassenvorstände Vergütungen, die über der Besoldung einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs lagen (Besoldungsgruppe B 11, rund 166 000 Euro). Die höchste Vergütung erhielt ein Vorstand im Jahre 2008 mit fast 300 000 Euro. Zusätzlich gewährten die Krankenkassen den Vorständen in fast allen Fällen weitere Leistungen, wie Dienstwagen zur privaten Nutzung, großzügige Altersversorgung und Übergangsgelder beim Ausscheiden aus dem Amt. Einheitliche und

verbindliche Maßstäbe für die Höhe der Vergütungen und ihre Bestandteile fehlen. Die Höhe der Vergütung orientiert sich lediglich am „Marktniveau“. Die Aufsichtsbehörden der Krankenkassen haben kein hinreichend wirksames Instrument, um vor dem Abschluss oder der Änderung eines Vertrages auf die Vertragsgestaltung Einfluss zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Gesundheit aufgefordert, für die Bestandteile und die Höhe der Vergütungen klare und verbindliche Maßstäbe zu entwickeln. Damit können die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umgesetzt werden, die die Krankenkassen einhalten müssen. Zudem sollten die Krankenkassen gesetzlich verpflichtet werden, den Aufsichtsbehörden Vertragsentwürfe vorzulegen, und die Wirksamkeit der Vorstandsverträge von der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde abhängig zu machen. Sollten sich die Vergütungen damit nicht in einem vertretbaren Rahmen halten lassen, hat er empfohlen zu prüfen, ob die Höhe der Vergütung gesetzlich begrenzt werden sollte.

Die Vorlage- und Genehmigungspflicht sollte sich nicht nur auf den Abschluss und die Änderung von Vorstandsverträgen erstrecken, sondern auch auf deren Aufhebung. Wie Feststellungen des Bundesrechnungshofes belegen, besteht die Gefahr, dass die bei Aufhebungen vereinbarten Abfindungen an Vorstände zu großzügig bemessen werden. Vorstandsverträge werden oft bei Fusionen von Krankenversicherungen aufgehoben. Seit dem Jahre 2007 haben bereits 55 Krankenkassen fusioniert. Dieser Trend wird sich fortsetzen.

Die Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, die Höhe der jährlichen Vergütungen ihrer Vorstandsmitglieder einschließlich Nebenleistungen sowie die wesentlichen Versorgungsregelungen im Bundesanzeiger und in ihren Mitgliederzeitschriften zu veröffentlichen. Die von den Aufsichtsbehörden dafür vorgegebenen Übersichten umfassen nicht alle Nebenleistungen. Die Angaben der Krankenkassen sind zudem oft unvollständig, unrichtig oder nicht miteinander vergleichbar. Außerdem hielten nicht alle Krankenkassen den Veröffentlichungstermin ein.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Angaben der Krankenkassen zu den Vergütungen zutreffend, vollständig und vergleichbar sind und der Veröffentlichungstermin eingehalten wird. So kann die Öffentlichkeit die Höhe der Vergütungen vergleichen und bewerten.

33 Krankenkasse schließt unwirtschaftliche Verträge mit einem Berater ohne Wettbewerb

Weder erforderlich noch wirtschaftlich war der Vertrag, den eine Krankenkasse mit einem Berater über die Vermittlung von fusionswilligen Krankenkassen geschlossen hat. Da mögliche Fusionspartner in der Kassenlandschaft bekannt sind, werden solche Berater nicht benötigt. Für den Fall einer Fusion verpflichtete sich die Krankenkasse zu einem Honorar, das sich unabhängig von Beratungsaufwand und -qualität allein danach richtete, wie viele Mitglieder die Fusionskasse hat.

Eine Krankenkasse beauftragte einen Berater, Kontakte zu potenziellen Fusionspartnern anzubahnen und abschlusswillige Krankenkassen zu vermitteln. Für den Fall einer Fusion mit einer vom Berater benannten Krankenkasse verpflichtete sich die Krankenkasse zu einem Honorar, das sich nach der Zahl der Mitglieder der Fusionskasse richtete. Je Mitglied sollte abgestuft nach Kassengröße ein Betrag zwischen 9,50 Euro und 13,50 Euro gezahlt werden. Bereits die erste Fusion mit einer Krankenkasse mit 75 000 Mitgliedern führte zu einem Honoraranspruch von über 1 Mio. Euro. Dafür hatte der Berater lediglich den Namen des abschlusswilligen Vertragspartners benannt.

Da mögliche Fusionspartner in der Kassenlandschaft bekannt sind, war die Beratung nicht erforderlich. Der Vertrag war zudem unwirtschaftlich und in seinen finanziellen Auswirkungen für die Krankenkasse nicht abschätzbar. Würde die Krankenkasse mit einer großen Krankenkasse fusionieren, könnte ein Honorar in zweistelliger Millionenhöhe anfallen.

Zeitgleich mit dem Vermittlungsvertrag ließ sich die Krankenkasse in Kooperations- und Fusionsfragen von einer anderen Einrichtung beraten. Deren Geschäftsführer war derselbe Berater, der auch die Fusionen vermitteln sollte. Daneben war der Berater Geschäftsführer einer Werbe- und Verlagsgesellschaft, die ebenfalls Geschäftsbeziehungen mit der Krankenkasse unterhielt.

Die Krankenkasse schloss in den letzten Jahren Verträge mit dem Berater und den von ihm vertretenen Gesellschaften zu unterschiedlichsten Beratungsgegenständen. Alle Verträge vergab sie ohne Wettbewerb. Die Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe lagen nicht vor. Die Krankenkasse hatte zuvor der Aufsichtsbehörde auf deren Hinweise zugesagt, die Vergabebestimmungen bei künftigen Auftragsvergaben konsequent beachten zu wollen.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass die Krankenkasse über Jahre hinweg die Hinweise der Aufsichtsbehörde zur Einhaltung der Vergabebestimmungen missachtet hat. Er hat die Krankenkasse aufgefordert, alle Verträge mit dem Berater und seinen Firmen unverzüglich zu kündigen. Auch ist zu prüfen, ob Regressansprüche gegen Organmitglieder bestehen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

34 Über eine Milliarde Euro Fördermittel unzureichend überwacht

Das Bundesforschungsministerium kontrolliert die Verwendung von Fördermitteln seit Jahren in vielen Fällen nicht entsprechend den Vorschriften. Bearbeitungsrückstände bestehen bei Förderfällen mit einer Gesamtfördersumme von mehr als einer Milliarde Euro.

Das Bundesforschungsministerium fördert jährlich mehrere tausend Projekte mit Zuwendungen. Deren Empfänger müssen nachweisen, dass sie die Fördermittel zweckentsprechend verwendet haben. Als Verwendungsnachweis haben sie einen Sachbericht und einen zahlenmäßigen Nachweis vorzulegen. Das Bundesforschungsministerium hat diese Verwendungsnachweise zu prüfen und je nach Prüfergebnis auch Fördermittel zurückzufordern.

Seit mehreren Jahren lässt es das Bundesforschungsministerium häufig zu, dass die Empfänger die Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorlegen. In vielen Fällen prüft es zudem vorliegende Verwendungsnachweise nicht den Vorschriften entsprechend. Ein IT-System, das seit Jahren die Kontrolle unterstützen soll, wird von den Beschäftigten nicht konsequent genutzt. Die Bearbeitungsrückstände bringen die Gefahr mit sich, dass neue Fördermittel an Empfänger vergeben werden können, die zuvor nicht ordnungsgemäß gewirtschaftet oder zurückliegende Projekte fachlich schlecht abgewickelt haben.

Das Bundesforschungsministerium hat ausgeführt, es bestünden lediglich Mängel, die sich auf eine begrenzte Zahl von Themenfeldern und Organisationseinheiten konzentrierten. Es bemühe sich seit Jahren, die Dienst- und Fachaufsicht im Ministerium zu stärken. Ein weiteres Konzept sehe nunmehr vor, das Berichtswesen im Bundesforschungsministerium zu verbessern. Zudem sei geplant, das IT-System besser zur Kontrolle der Arbeitsabläufe einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den wesentlichen Teil der Rückstände bis zum Ende 2010 abzubauen. Hierfür sind entscheidend die Abteilungsleitungen verantwortlich. Er empfiehlt deshalb dem Bundesforschungsministerium, eindeutige Zielvereinbarungen mit den betroffenen Abteilungsleitungen zu schließen, um die Rückstände zeitgerecht abzubauen. Das Bundesforschungsministerium sollte zudem die technischen Defizite des Kontrollsystems umgehend beheben. Spätestens zum 1. Juli 2010 sollte es den Einsatz des IT-Systems bei der Verwendungsnachweisprüfung verpflichtend vorschreiben.

Allgemeine Finanzverwaltung

35 Einheitliche Regeln zur Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens in den Bundesländern dringend geboten

Das gesetzlich geregelte unterschiedliche Bewertungsverfahren für land- und forstwirtschaftliches Vermögen in den alten und den neuen Ländern ist nach über 18 Jahren sachlich nicht mehr geboten. Es führt zu Mehraufwand bei den Steuerpflichtigen sowie der Verwaltung und erschwert eine ordnungsgemäße Besteuerung.

Einheitsbewertung bedeutet die Feststellung von Werten, die für verschiedene Steuerarten einheitlich gelten sollten. Für land- und forstwirtschaftliches Vermögen stellen die Finanzämter in den alten Ländern Einheitswerte nach den Eigentumsverhältnissen fest. Weil die Eigentumsverhältnisse in den neuen Ländern zum 1. Januar 1991 weithin ungeklärt waren, ermitteln die Finanzämter dort Ersatzwirtschaftswerte, die an den Nutzer der bewirtschafteten Flächen anknüpfen.

Da die Eigentümer von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen in den neuen Ländern heute weitestgehend feststehen, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium der Finanzen vorgeschlagen, eine gesetzliche Regelung für ein einheitliches Verfahren zu entwerfen.

Das Bundesministerium unterstützt dies. Es hat aber eingewandt, dass die Länder zugleich die Grundsteuer reformieren wollten, dies aber bislang nicht gelungen sei.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist ein einheitliches Bewertungsverfahren nicht von einer Reform der Grundsteuer abhängig. Er erwartet daher vom Bundesministerium einen Gesetzentwurf, der zu einem einheitlichen Verfahren in allen Ländern führt.

36 Bund prüft ausländische Investmentfonds zu selten

Das Bundeszentralamt für Steuern hat die ausländischen Investmentfonds viel seltener geprüft als die Landesfinanzbehörden die inländischen Investmentfonds. Durch die unterlassenen Prüfungen entgingen Bund und Ländern jährlich Steuereinnahmen in mehrstelliger Millionenhöhe. Die geringe Prüfungsdichte begünstigt die ausländischen Investmentfonds und verschafft ihnen so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber inländischen Investmentfonds. Dies benachteiligt den Finanzstandort Deutschland.

Die ausgeschütteten und ausschüttungsgleichen (thesaurierten) Erträge in- und ausländischer Investmentfonds werden abschließend erst beim Anleger versteuert. Zu diesem Zweck haben die Investmentfonds die Besteuerungsgrundlagen zu veröffentlichen. Für die Überprüfung der Besteuerungsgrundlagen von mehr als 10 000 ausländischen Investmentfonds ist das Bundeszentralamt zuständig. In den Jahren 2006 bis 2008 prüfte es lediglich 0,1 % der ausländischen Investmentfonds, während die Landesfinanzbehörden im gleichen Zeitraum 5,8 % der inländischen Investmentfonds prüften.

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich dafür ausgesprochen, für die Prüfungen mehr Personal einzusetzen. Außerdem will es die Prüftätigkeit durch geeignete Informationstechnik unterstützen lassen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium seine angekündigten Maßnahmen nunmehr unverzüglich umsetzt.

37 Regeln zum Familienleistungsausgleich für volljährige Kinder verursachen doppelten Aufwand bei Bürgern und Verwaltung

Sowohl die Familienkassen, die das Kindergeld auszahlen, als auch die Finanzämter bei der Einkommensteuerveranlagung der Eltern prüfen unabhängig voneinander, ob Kinder die gesetzlichen Voraussetzungen für den Familienleistungsausgleich erfüllen. Hierfür müssen Eltern insbesondere für volljährige Kinder bei beiden Verwaltungen mehrfach Anträge stellen und Unterlagen einreichen.

Der Familienleistungsausgleich gewährleistet, dass das Existenzminimum eines Kindes nicht mit Einkommensteuer belastet wird. Hierzu wird bei der Einkommensteuerveranlagung der Kindergeldanspruch für ein Kind mit der Steuerentlastung der Eltern durch die Freibeträge für Kinder nach § 32 Absatz 6 Einkommensteuergesetz verglichen. Übersteigt die Steuerentlastung den Kindergeldanspruch, wird der Unterschiedsbetrag mit der Steuerfestsetzung ausgeglichen. Die Freibeträge mindern zudem den Solidaritätszuschlag und ggf. die Kirchensteuer.

Die Familienkassen prüfen, ob für ein Kind Kindergeld zu gewähren ist. Unabhängig davon entscheiden die Finanzämter bei den Einkommensteuerveranlagungen über dieselben Anspruchsvoraussetzungen. Diese Verfahren verlangen von den Eltern, bei beiden Verwaltungen mehrfach Anträge zu stellen und zu belegen. Beide Verwaltungen müssen insbesondere für volljährige Kinder vielfach gleichartige umfangreiche Berechnungen und aufwendige Prüfungen vornehmen. Dies birgt zudem die Gefahr unterschiedlicher Entscheidungen, wie sie der Bundesrechnungshof in Einzelfällen festgestellt hat.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine gesetzliche Regelung empfohlen, wonach die Entscheidungen der Familienkassen die Finanzämter binden. Eltern würden so von bürokratischem Aufwand entlastet. Für die Finanzämter würde sich der Prüfungsaufwand vermindern.

Das Bundesministerium der Finanzen hat grundsätzlich die Ansicht geteilt, dass die derzeitige Doppelprüfung entfallen solle, aber auf verschiedene Schwierigkeiten in der Umsetzung hingewiesen. Es prüfe, wie sich im Einvernehmen mit den Ländern die Zahl der Familienkassen verringern lasse und wie die Kindergeldfestsetzungen effizienter zu gestalten seien.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Umsetzung seines Vorschlags erheblicher organisatorischer und auch rechtlicher Änderungen bedarf. Der Nutzen für die Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger rechtfertigt aber diesen einmaligen Aufwand.

38 Steuerliche Benachteiligung der Auftragsforschung staatlicher Hochschulen beseitigen

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, Auftragsforschung an staatlichen Hochschulen und an privatrechtlichen Forschungseinrichtungen einheitlich dem allgemeinen Umsatzsteuersatz zu unterwerfen. Zurzeit gilt für privatrechtliche Forschungseinrichtungen der ermäßigte (7 %) und für staatliche Hochschulen der allgemeine Steuersatz (19 %).

Die unterschiedliche Besteuerung der Auftragsforschung benachteiligt die staatlichen Hochschulen im Wettbewerb um Forschungsaufträge. Überdies sieht das EU-Gemeinschaftsrecht bei Forschungsleistungen die Anwendung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes vor.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen, auf eine einheitliche Umsatzbesteuerung der Forschungsleistungen mit dem allgemeinen Steuersatz hinzuwirken und die erforderlichen Rechtsänderungen einzuleiten. Solange die steuerliche Begünstigung der privatrechtlichen Forschungseinrichtungen gegenüber den staatlichen Hochschulen noch besteht, sollten deren Auswirkungen auf den Wettbewerb um Forschungsaufträge untersucht werden. Die Ergebnisse sollten in den Subventionsbericht der Bundesregierung aufgenommen werden.

39 Fluggesellschaften erhalten unberechtigte Steuervorteile für Krankentransporte

Die Finanzverwaltung hat eine Sonderregelung für grenzüberschreitende Krankentransporte mit Flugzeugen getroffen. Die Fluggesellschaften erhalten dadurch steuerliche Vorteile, die ihnen nach dem Willen des Gesetzgebers nicht zustehen.

Bestimmte Umsätze an Fluggesellschaften, wie die Lieferung, die Vermietung und Wartung von Flugzeugen, sind von der Umsatzsteuer befreit. Voraussetzung ist, dass die Fluggesellschaften überwiegend grenzüberschreitende Beförderungen durchführen. Durch eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes zum 1. Januar 1994 nahm der Gesetzgeber Fluggesellschaften, die steuerfreie Krankentransporte durchführen, von dieser Steuerbefreiung aus. Grund hierfür war, dass für diese Flüge (Krankentransporte) der Vorsteuerabzug ausgeschlossen ist. Der Gesetzgeber trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Fluggesellschaften ihrerseits umsatzsteuerfreie Leistungen erbringen. Der Ausschluss vom Vorsteuerabzug kann nur wirken, sofern der Fluggesellschaft die Umsatzsteuer in Rechnung gestellt wird. Sind die Leistungen an die Fluggesellschaften bereits steuerfrei, läuft der Ausschluss vom Vorsteuerabzug ins Leere.

Diese Gesetzesänderung blieb für die Fluggesellschaften, die Krankentransporte durchführen, jahrelang ohne Folgen. Das lag daran, dass die Finanzverwaltung die Beförderung von kranken und verletzten Personen mit Flugzeugen nicht als steuerfreie Krankentransporte ansah. Der Bundesfinanzhof stellte die Rechtslage zur Steuerbefreiung von Krankentransporten durch sein Urteil aus dem Jahre 2004 klar. Danach werden auch mit Flugzeugen steuerfreie Krankentransporte erbracht. Damit wäre für die Fluggesellschaften der Vorsteuerabzug ausgeschlos-

sen, wenn sie Krankentransporte mit Flugzeugen durchführen. Die nicht abzugsfähigen Vorsteuern wären zusätzliche Kosten.

Die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder beschlossen, das Urteil des Bundesfinanzhofes auf grenzüberschreitende Krankentransporte mit Flugzeugen nicht anzuwenden. Dadurch erhalten die betroffenen Fluggesellschaften unberechtigte Steuervorteile. Diese können im Einzelfall mehr als 1 Mio. Euro pro Jahr betragen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium der Finanzen auf, sicherzustellen, dass die Finanzverwaltung das Urteil des Bundesfinanzhofes beachtet und die Fluggesellschaften mit grenzüberschreitenden Krankentransporten gesetzeskonform besteuert.

40 Maschinelles Risikomanagement beachtet wichtige Besteuerungsgrundsätze nur unzureichend

Die Steuerverwaltungen der Länder haben für die Veranlagung der Arbeitnehmer maschinelle Risikomanagementverfahren eingesetzt, die den Untersuchungsgrundsatz und die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung unzureichend beachteten. Sie verzichteten in Teilbereichen generell darauf zu prüfen, ob Steuererklärungen unklare, unschlüssige oder widersprüchliche Angaben enthielten.

Bei den maschinellen Risikomanagementverfahren prüft ein ausschließlich programmgesteuerter Risikofilter anhand von Wertgrenzen das steuerliche Risiko eines Arbeitnehmerfalles. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter der Finanzämter waren angewiesen, die Angaben der Steuerpflichtigen aus den Steuererklärungen ungeprüft in das Steuerfestsetzungsprogramm einzugeben. Der Risikofilter zeigt anschließend an, ob der Arbeitnehmerfall maschinell abgeschlossen werden kann (risikoarmer Fall) oder ob er personell zu prüfen ist (risikobehafteter Fall). Dabei gibt er Hinweise zum Umfang der personellen Bearbeitung. Der Risikofilter erkennt nur begrenzt, ob die Angaben der Steuerpflichtigen schlüssig sind. Damit verzichteten die Steuerverwaltungen in Teilbereichen systematisch darauf zu prüfen, ob Steuererklärungen unklare, unvollständige, widersprüchliche oder unschlüssige Angaben enthielten, z. B. Krankheitskosten als Werbungskosten. Diese Bereiche untersuchten die Finanzämter in der Regel erst dann personell, wenn sie bestimmte Wertgrenzen überstiegen und damit zu einem Risikohinweis führten.

Der Bundesrechnungshof hält die systematischen Lücken der Risikomanagementverfahren bei der Schlüssigkeitsprüfung nicht für vertretbar. Er sieht den Untersuchungsgrundsatz der Abgabenordnung, der die Finanzbehörden verpflichtet, mindestens die Schlüssigkeit der Angaben der Steuererklärungen zu prüfen, unzureichend beachtet. Dadurch besteht die Gefahr rechtswidriger Steuerfestsetzungen. Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass bundesweit unterschiedliche Prüfungsmaßstäbe gelten, weil die Länder unterschiedliche Wertgrenzen für den Risikofilter festlegten. Dadurch ist eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr gewährleistet. Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Bearbeitungsqualität bei den risikobehafteten Fällen bemängelt.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium der Finanzen auf umfassende maschinelle Plausibilitätskontrollen hinwirkt. Soweit diese lückenhaft sind, sollten die Finanzämter die Schlüssigkeit der Angaben der Steuerpflichtigen bei der Eingabe in das Festsetzungsprogramm personell prüfen. Das Bundesministerium sollte gemeinsam mit den Ländern die fehlenden maschinellen Plausibilitätskontrollen auflisten, damit die Bearbeiter ihre Prüfungen gezielt danach ausrichten können. Außerdem empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium darauf hinzuwirken, dass bei den Risikoregeln bundesweit die gleichen Wertgrenzen angewendet werden.

41 Gesetzliche Altersrenten von jährlich 3,4 Mrd. Euro unterliegen nicht der inländischen Besteuerung

Das Bundesministerium der Finanzen nimmt in Kauf, dass die gesetzlichen Renten in Deutschland nicht gleichermaßen besteuert werden. Für 3,4 Mrd. Euro Renten von 900 000 Rentnerinnen und Rentnern, die im Ausland leben, hat Deutschland kein Besteuerungsrecht. Bund und Ländern entgehen dadurch jährlich 450 Mio. Euro Einnahmen.

Das Alterseinkünftegesetz hat die Besteuerung der Alterseinkünfte ab dem Jahre 2005 grundlegend verändert. Seither gilt der Grundsatz der nachgelagerten Besteuerung. Damit sind einerseits die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung steuermindernd zu berücksichtigen und andererseits die späteren Rentenzahlungen steuerpflichtig. Mit dem Alterseinkünftegesetz wurden auch die gesetzlichen Renten steuerpflichtig, die im Ausland lebende Rentnerinnen und Rentner (Auslandsrentner) aus Deutschland beziehen.

Doppelbesteuerungsabkommen regeln als völkerrechtliche Verträge, wie eine doppelte Besteuerung von Einkünften im Wohnsitz- und im Quellenstaat (der Staat, aus dem die Rente gezahlt wird) zu vermeiden ist. Die Mehrzahl der deutschen Doppelbesteuerungsabkommen weist das Besteuerungsrecht für Alterseinkünfte ausschließlich dem Wohnsitzstaat (Ausland) zu.

Das Bundesministerium kündigte in der Begründung des Alterseinkünftegesetzes an, diese Abkommen zu überarbeiten, um die nachgelagerte Besteuerung der Auslandsrenten in Deutschland zu ermöglichen. Die Zahl der Auslandsrentner, für die Deutschland kein Besteuerungsrecht besaß, und die Höhe der damit verbundenen Steuermin-

dereinnahmen gab das Bundesministerium in dem Gesetzentwurf nicht an.

Im Jahre 2007 schätzte das Bundesministerium erstmals, dass Deutschland für rund 900 000 Auslandsrentner mit 3,4 Mrd. Euro gesetzlichen Renten kein Besteuerungsrecht besaß. Die Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern zusammen belaufen sich seit dem Jahre 2005 auf rund 450 Mio. Euro jährlich.

Seit seiner Ankündigung überarbeitete das Bundesministerium nur einige Doppelbesteuerungsabkommen. Dabei erreichte es nicht immer ein Besteuerungsrecht für die Auslandsrenten.

Der Bundesrechnungshof hält eine gleichmäßige Besteuerung der Inlands- und Auslandsrenten für erforderlich. Er ist der Ansicht, dass jährliche Einnahmeausfälle von 450 Mio. Euro nicht hinnehmbar sind. Das Bundesministerium sollte daher auf eine Lösung hinwirken, die sicherstellt, dass Deutschland, das die Altersvorsorge steuerlich gefördert hat, auch die Altersrente besteuert oder der Steuervorteil entfällt. Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium, die Auswirkungen von Steuergesetzen künftig sorgfältiger zu ermitteln und darzustellen.

42 Besteuerung ausländischer Zinsen nicht sichergestellt

Eine zutreffende Besteuerung ausländischer Zinsen ist nicht sichergestellt. Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundeszentralamt für Steuern haben bisher sieben Millionen Meldungen über ausländische Zinszahlungen nicht an die Landesfinanzverwaltungen weitergeleitet. Damit blieben die Kontrollmöglichkeiten aus der EU-Zinsrichtlinie ungenutzt.

In der Vergangenheit konnten Steuerbürger im Ausland erzielte Zinsen der Besteuerung entziehen, indem sie diese Zinsen in ihrer Einkommensteuererklärung verschwiegen. Die EU-Zinsrichtlinie und bilaterale Abkommen führten ab dem Jahre 2005 einen automatischen Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie mit einigen Drittstaaten ein. Ziel war es, im Ausland erzielte Zinsen nach den Rechtsvorschriften des jeweiligen Wohnsitzstaats gleichmäßig zu besteuern.

Das Bundeszentralamt erhielt für die Jahre 2005 bis 2007 aus anderen EU-Mitgliedstaaten 7 Millionen Meldungen über ausländische Zinszahlungen im zweistelligen Milliardenbereich. Bis zum Frühjahr 2009 leitete es keine dieser Meldungen an die Landesfinanzverwaltungen weiter. Es übermittelte lediglich in geringem Umfang Meldungen aus Drittstaaten.

Ein automationsgestütztes Verfahren zur Weiterleitung dieser Meldungen ist noch nicht fertig gestellt, weil zu viele Akteure mit unklaren Zuständigkeiten beteiligt sind. Das Bundesministerium geht inzwischen davon aus, dass die Daten bis zum 1. März 2010 elektronisch an die Länder weitergeleitet werden. Parallel dazu werde das Bundeszentralamt bis Juni 2009 den Landesfinanzverwaltungen vorab Meldungen mit hohen Zinszahlungen für die Jahre 2005 und 2006 zur manuellen Auswertung bereitstellen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium und dem Bundeszentralamt, alsbald die automationstechnischen Voraussetzungen für eine elektronische Weiterleitung der Zinsmeldungen zu schaffen. Das Bundesministerium sollte darauf achten, dass die Länder die übermittelten Daten zügig auswerten, um eine unzutreffende Steuerfestsetzung und eine Verjährung von Steueransprüchen zu vermeiden.

43 Doppelte Kindergeldzahlungen verhindern und Fachaufsicht stärken

Familienkassen haben in vielen Fällen für dasselbe Kind oft über Jahre hinweg doppelt Kindergeld gezahlt. Überzahlungen von mehr als 9 Mio. Euro waren die Folge. Das Bundesministerium der Finanzen nimmt seit Jahren hin, dass das Bundeszentralamt für Steuern seine Fachaufsicht über die Familienkassen nicht umfassend wahrnimmt.

Im Jahre 2008 zahlten Familienkassen für rund 18,1 Millionen Kinder 33,4 Mrd. Euro Kindergeld. Die 102 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit erbrachten für 15 Millionen Kinder den überwiegenden Teil dieser Leistung. Die übrigen Fälle bearbeiteten die etwa 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Alle Familienkassen unterliegen als Bundesfinanzbehörden der Fachaufsicht des Bundeszentralamtes im Geschäftsbereich des Bundesministeriums. Deren genaue Zahl ist weder dem Bundesministerium noch dem Bundeszentralamt bekannt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes setzten in 740 Fällen eine Familienkasse des öffentlichen Dienstes und eine Familienkasse der Bundesagentur Kindergeld für dasselbe Kind fest. Innerhalb der Familienkassen der Bundesagentur kam es in 566 Fällen zu doppelten Kindergeldzahlungen. Die Mitte 2009 festgestellten Überzahlungen von mehr als 9 Mio. Euro beruhten in vielen Fällen auf unzulässigen Mehrfachanträgen der Eltern.

Der Bundesrechnungshof beanstandete zudem, dass dem Bundesministerium und dem Bundeszentralamt die Familienkassen des öffentlichen Dienstes nicht vollständig bekannt sind. Damit fehlt eine grundlegende Voraussetzung für eine wirksame Fachaufsicht.

Um Bearbeitungsfehler in den Familienkassen weitgehend auszuschließen und Leistungsmissbrauch beim Kindergeld wirksam zu bekämpfen, hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, für geeignete IT-Verfahren und Kontrollsysteme zu sorgen. Für eine wirksame Fachaufsicht sind die Familienkassen des öffentlichen Dienstes vollständig zu erfassen.

Teil III Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

44 Stiftung Preußischer Kulturbesitz will Gebäude systematisch instand halten

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Gebäude der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) systematisch instand halten lassen und dadurch größere Bauschäden vermeiden.

Die Stiftung hatte in den letzten Jahren den Bauunterhalt vernachlässigt. Damit hatte sie einen Wertverlust durch größere Bauschäden in Kauf genommen. Die Stiftung wusste nicht, welcher Bauunterhalt im Einzelnen notwendig, wie dringlich dieser war und welche Ausgaben dafür zu veranschlagen waren.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesbeauftragten aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass die Stiftung den Bauunterhalt regelmäßig und rechtzeitig durchführt. Dafür muss sie mehr Mittel als bisher einsetzen. Dann ließen sich Grundinstandsetzungen vermeiden, die der Bund allein finanziert und die teurer sind als der regelmäßige Bauunterhalt.

Der Bundesbeauftragte will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und die Gebäude der Stiftung systematisch dokumentieren und den Bauunterhalt ermitteln lassen. Mittelfristig soll die Stiftung mehr Mittel in ihrem Haushalt für den Bauunterhalt veranschlagen und die Gebäude rechtzeitig und regelmäßig instand halten.

Auswärtiges Amt

45 Überarbeiteter Mietleitfaden des Auswärtigen Amtes soll zu hohe Mietzuschüsse vermeiden

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Auswärtige Amt bei der Berechnung von Mietzuschüssen für seine Beschäftigten im Ausland die Wohnungsgrößen begrenzen. So sollen zu hohe Zuschüsse zur Miete vermieden werden.

Beschäftigte des Auswärtigen Amtes haben Anspruch auf einen Mietzuschuss für angemessenen Wohnraum im Ausland, wenn die Miete den Eigenanteil von 18 % ihrer Inlandsbezüge übersteigt. Der Mietzuschuss ist auf eine angemessene Wohnungsgröße und die ortsübliche Miete begrenzt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Auswärtige Amt die Höhe der Mietzuschüsse nur auf der Grundlage seiner örtlichen Mietspiegel berechnete. Dagegen ließ es die Wohnungsgröße außer Betracht. So bezuschusste das Auswärtige Amt Wohnraum mit bis zu 517 qm Wohnfläche.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die in den Grundsätzen und Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes im Ausland vorgesehenen Richtgrößen für Dienstwohnungen als zusätzlichen Faktor einzusetzen, um die Zuschüsse zur Miete zu begrenzen.

Das Auswärtige Amt hat zugesagt, der Wohnungsgröße künftig mehr Gewicht beizumessen. Gegenwärtig überarbeitet es seinen Leitfaden für die Mietanerkennung.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die Mietzuschüsse gesenkt werden konnten.

Bundesministerium des Innern

46 Grundstein für eine umfassende Reform des Bundes-Gebührenrechts gelegt

Das Bundesinnenministerium bereitet auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine grundlegende Reform des Gebührenrechts vor. Das Rechtsgebiet soll einfacher, durchschaubarer und anwenderfreundlicher werden. Das bedeutet weniger Bürokratie und mehr Gebührensicherheit.

Das Bundes-Gebührenrecht ist über mehr als 230 Gesetze und Verordnungen verstreut und hat keine einheitliche Struktur. Die Vorschriften sind nicht ausreichend aufeinander abgestimmt. Die Gebührengrundsätze sind wenig konkret. Verbindliche Kalkulationsgrundlagen zur Gebührenermittlung fehlen. Darüber hinaus ist das Gebührenrecht des Bundes mit dem der Länder und Kommunen eng verflochten. Ingesamt besteht ein schwer durchschaubares, häufig in sich widersprüchliches Rechtssystem.

Der Bundesrechnungshof hat die Struktur des Verwaltungskostenrechts des Bundes untersucht. Er hat die Gebührenvorschriften von vier Ressorts exemplarisch ausgewertet und die Vorschriften der Länder mit denen des Bundes verglichen. Darüber hinaus hat er den bisherigen Reformansatz bewertet. Aufgrund seiner Erkenntnisse hat sich der Bundesrechnungshof für eine grundlegende Reform des Gebührenrechts ausgesprochen. Für wesentlich hält er eine klare Abgrenzung des Anwendungsbereichs, eine zentrale Ermächtigungsgrundlage und ein einheitliches Kalkulationsverfahren.

Das Bundesinnenministerium hat den Reformbedarf anerkannt und wichtige Vorarbeiten geleistet. Eine Gesetzesvorlage zur Reform des Gebührenrechts hat das Bundesinnenministerium für die 17. Wahlperiode in Aussicht gestellt. Nun kommt es darauf an, in allen beteiligten Ressorts einen Reformimpuls zu setzen, der die dringend notwendige Strukturreform nach einer einheitlichen, ressortübergreifenden Systematik zulässt.

47 Unterstützung für Aufbau und Arbeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung wesentlich verbessert

Die Bundesregierung verbessert auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Einrichtung und Wirkung Interner Revisionen in der Bundesverwaltung. Das Bundesministerium des Innern hat hierzu Empfehlungen und eine ergänzende Handreichung erstellt, die auch Fragen der risikoorientierten Arbeit berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat die Einrichtung und den Einsatz Interner Revisionen wiederholt geprüft. Auf der Grundlage seiner Prüfungsfeststellungen formulierte er Empfehlungen, wie Interne Revisionen als nachhaltig wirksame Führungsinstrumente der Behördenleitungen etabliert werden sollten. Über seine Empfehlungen hat er dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages berichtet. Das Bundesministerium hat diese nach einer entsprechenden Bitte des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltssausschusses des Deutschen Bundestages aufgegriffen und im Jahre 2007 Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung veröffentlicht.

Im Jahre 2008 erweiterte der Bundesrechnungshof seine Empfehlungen um Hinweise zur risikoorientierten Arbeit der Internen Revisionen. Das Bundesministerium hat diese in seiner Handreichung mit Hilfestellungen für die praktische Arbeit der Internen Revisionen berücksichtigt. Es hat weiterhin angekündigt, die Handreichung durch eine Fallstudie zu ergänzen und Ende 2010 die Auswirkungen in der Praxis zu evaluieren.

48 Bundespolizei führt Personal in der Gemeinsamen Leitstelle mit der Berliner Polizei bedarfsgerecht zurück

Das Bundesministerium des Innern hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Gemeinsame Leitstelle der Bundespolizei und der Berliner Polizei überprüft. Daraufhin hat es fünf von 14 Dienstposten gestrichen.

Seit dem Jahre 1999 betreibt die Bundespolizei mit der Berliner Landespolizei eine Gemeinsame Leitstelle für Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel (Leitstelle) mit insgesamt 31 Dienstposten. Die Tätigkeit der Leitstelle beschränkt sich im Wesentlichen auf das Sammeln und Aufbereiten von Informationen, über die die Bundespolizei aus anderen Quellen bereits weitgehend verfügt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass er den Personaleinsatz des Bundes für nicht sachgerecht hält. Ein Nutzen für den Bund, der den dauerhaften Einsatz von 14 Bundespolizisten rechtfertigt, war nicht zu erkennen.

Das Bundesministerium hat die Aufgabenwahrnehmung und den Personalansatz in der Leitstelle überprüft. Es hat fünf Dienstposten in der Leitstelle gestrichen und beabsichtigt, den Personalansatz demnächst erneut zu evaluieren.

49 Bundespolizei verbessert Auswahlverfahren für Nachwuchskräfte

Die Bundespolizei wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren zur Einstellung von Nachwuchskräften für den Polizeivollzugsdienst neu gestalten. Verbesserte Abläufe und die zentrale Steuerung durch eine Behörde können die Verfahrenskosten erheblich senken.

Die Bundespolizei führte bislang Auswahlverfahren für die Einstellung von Nachwuchskräften nicht bundeseinheitlich durch. Sie erfasste Bewerberdaten mehrfach und teilweise handschriftlich. Die Eignungsauswahlverfahren für den gehobenen Polizeivollzugsdienst dauerten vier Tage, obwohl die Bundespolizei die Bewerber nur rund zwölf Stunden prüfte. Prüfungsabschnitte, in denen erfahrungsgemäß viele Bewerber durchfielen, waren häufig nicht zu Beginn des Auswahlverfahrens angesiedelt. Bewerberdaten speicherte die Bundespolizei über den Zeitraum des Bewerbungsverfahrens hinaus bis zu fünf Jahre, um auf einen „Bewerber-Pool“ zurückgreifen zu können.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium des Innern und der Bundespolizei empfohlen, das Auswahlverfahren bundesweit zu vereinheitlichen und zu optimieren. Für das Bewerbermanagement sollte die Bundespolizei eine geeignete Software beschaffen, die Bewerbungen über das Internet ermöglicht (Online-Bewerbung). Bei der Speicherung der Bewerberdaten sollte es das Bundesdatenschutzgesetz beachten, das eine Speicherung auf Vorrat grundsätzlich nicht zulässt.

Die Bundespolizei hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und eine Behörde für Einstellungen bestimmt, die ein bundesweit einheitliches Verfahren der Personalgewinnung umsetzen soll. Sie hat zugesagt, das Auswahlverfahren zu überarbeiten und die Kosten zu senken. Zudem will sie das Bewerbermanagement verbessern und bei der Speicherung von Bewerberdaten künftig die Vorgaben des Bundesdatenschutzgesetzes beachten.

50 Verwaltungen werden Veränderungsprojekte besser planen und steuern

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung beraten, wie die Verwaltungen Veränderungsprojekte besser

planen und steuern können. Das Bundesministerium des Innern unterstützt die Empfehlungen. Es hat begonnen, dazu einen Praxisleitfaden zu erstellen.

Die Verwaltung unterliegt einem ständigen Modernisierungsprozess und muss dazu ihre Aufbau- und Ablauforganisation weiterentwikkeln. Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Bundesverwaltung und vom Bund geförderte Einrichtungen Veränderungsprojekte planten und steuerten. Dabei ging es insbesondere um die Errichtung, Teilung oder Auflösung von Behörden. Der Bundesrechnungshof untersuchte auch die Einbindung der Beschäftigten. Er stellte häufig die gleichen Mängel fest.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb Vorschläge erarbeitet, wie Verwaltungen Veränderungsprojekte besser planen und steuern können:

- Reform- und Modernisierungsüberlegungen sollten sich an den strategischen Zielen der Verwaltungen orientieren. Diese Ziele sollten Ausgangspunkt der konkreten Veränderungsmaßnahmen sein.
- Ziele sind klar und messbar zu beschreiben. Dabei sollten die Faktoren Zeit, Beschäftigte, Kunden, Qualität und Kosten berücksichtigt werden.
- Die Verwaltungen sollten alle Beschäftigten sachgerecht informieren.
- Sie müssen den Schulungsbedarf ihrer Beschäftigten ermitteln. Anforderungen, Zielgruppen und Fortbildungsmaßnahmen sollten in Schulungskonzepten systematisch dargelegt werden. Außerdem sollten die Führungskräfte davon überzeugt sein, dass methodisches Wissen für ein erfolgreiches Veränderungsprojekt unverzichtbar ist.
- Eine sorgfältige Planung kann Konflikte vermeiden und lösen helfen. Dabei kann es sinnvoll sein, besondere Stellen einzurichten, die bei Konflikten vermitteln.
- Die Verwaltungen müssen Erfolgskontrollen während und nach Abschluss der Veränderungsprojekte vorsehen. Fehler können so korrigiert und in Zukunft vermieden werden.

Das Bundesministerium hat den Empfehlungen zugestimmt. Es will die Verwaltungen auffordern, die Empfehlungen zu beachten. Dazu will es einen Praxisleitfaden erstellen.

Bundesministerium der Finanzen

51 Veranschlagung der Gebühreneinnahmen im Bundeshaushalt verbessert

Das Bundesministerium der Finanzen erhöht auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Transparenz der Gebührenveranschlagung deutlich. Es erhebt zusätzliche Angaben zu den Kostendeckungsgraden der Gebühren und zur Aktualität der gebührenrechtlichen Vorschriften. In den Haushaltsverhandlungen kann es so die Ansätze besser hinterfragen und verursachergerechte Gebühren einfordern.

Das Bundesministerium wies bei der jährlichen Haushaltsaufstellung die Ressorts darauf hin, Gebühren kostendeckend zu erheben und ggf. erforderliche Rechtsgrundlagen zu schaffen. Nähere Vorgaben bestanden nicht. Die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten wurden zumeist in einer Summe bei einer Haushaltsstelle je Kapitel ohne weitergehende Informationen veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren die Gebührenveranschlagung mehrfach geprüft. Um die Transparenz zu erhöhen, regte er u. a. an, die Einnahmen den einzelnen Gebührenverordnungen zuzuordnen und die jeweiligen Kostendeckungsgrade auszuweisen. Mit seinem Haushaltsaufstellungserlass 2009 hat das Bundesministerium wesentliche Teile der Empfehlungen aufgegriffen. So führte es ein Muster (sog. „Anlage 11“) zur Meldung der zusätzlich geforderten Informationen ein.

Im Jahre 2009 prüfte der Bundesrechnungshof die Gebührenveranschlagung auf der Grundlage der neu eingeführten Anlage 11. Obwohl die von den Ressorts bereitgestellten Unterlagen teilweise noch unvollständig waren, enthielten sie bereits deutlich verbesserte Informationen. So zeigte sich, dass bei knapp zwei Dritteln der Fälle keine Kostendeckung erreicht wurde. Die gebührenrechtlichen Vorschriften waren zudem vielfach nicht mehr aktuell.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Informationen in den Haushaltsverhandlungen 2009 genutzt. Fehlende oder unvollständige Meldungen seien nachgefordert und auffällige Angaben geklärt worden. Es habe auch für das Haushaltsaufstellungsverfahren 2010 die Ressorts verpflichtet, Angaben mit Anlage 11 vorzulegen. Die bereitgestellten Informationen werde es vermehrt für Nachfragen bei den Haushaltsverhandlungen nutzen.

52 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben schafft bessere Voraussetzungen für den Abbau von Wohnungsleerstand

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes angekündigt, mit einer neuen Strategie die Leerstandsquote ihrer Mietwohnungen zu verringern.

Die Bundesanstalt ist der Immobiliendienstleister des Bundes. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Verwaltung von rund 49 500 Mietwohnungen. Davon standen Ende 2007 rund 5 300 leer. Der Bundesrechnungshof hat Schwächen

im Leerstandsmanagement der Bundesanstalt festgestellt und empfohlen,

- die Qualität der Daten in der Leerstandsstatistik zu verbessern und anschließend auf dieser Grundlage Zielvereinbarungen über die Verringerung des Leerstands abzuschließen,
- für Gebiete mit hohem Leerstand vermehrt regionale Konzepte zu erarbeiten und
- das Internet-Angebot für die Vermietung von Wohnungen zu verbessern.

Die Bundesanstalt will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachkommen. Hierzu entwickelt sie zurzeit ein Controllingsystem, das eine Steuerung mit Zielvereinbarungen vorsieht.

53 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert Betriebskostenmanagement

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, die Betriebskosten ihres Wohnungsbestandes systematisch zu kontrollieren und stärker zu steuern. Von einem verbesserten Betriebskostenmanagement profitieren sowohl die Bundesanstalt als auch ihre Mieter.

Die Bundesanstalt rechnet jedes Jahr rund 75 Mio. Euro an Betriebskosten für die von ihr verwalteten Wohnungen ab. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes prüfte sie unzureichend, ob die Betriebskosten notwendig, angemessen und umlagefähig sind. Zwei Drittel ihrer Dienstleistungsverträge waren älter als vier Jahre. In der Hälfte der Fälle holte sie vor der Vergabe keine Angebote ein. Zudem versäumte sie es, umlagefähige Betriebskosten auf die Mieter umzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, die Betriebskosten stärker zu kontrollieren und zu steuern. Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und will mit einem Controllingkonzept ein aktiveres Betriebskostenmanagement unterstützen.

54 Wirtschaftlicher Energieeinkauf durch zentrale Steuerung

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Einkauf von Energie für ihre Liegenschaften zentral steuern. Damit kann sie künftig Energie sowohl über regionale Angebote als auch zentral zu Großkundenkonditionen beschaffen.

Zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehört die Verwaltung von rund 1 240 Dienstliegenschaften des Bundes. Für Strom, Gas, Heizöl und Fernwärme gab sie im Jahre 2007 30 Mio. Euro aus. Bis zum Jahre 2012 soll die Bundesanstalt 4 460 weitere Dienstliegenschaften übernehmen; ihr Energiebedarf wird sich daher vervielfachen. Bisher steuerte die Bundesanstalt den Energieeinkauf nicht zentral, sondern ging dabei regional sehr unterschiedlich vor. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen,

- eine zentrale Steuerungsstelle zur Beschaffung von Energie einzurichten,
- auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Beschaffung von Energie zentral zu koordinieren und
- über regionale Angebote hinaus auch Großkundenkonditionen zu nutzen.

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und baut ein zentrales kaufmännisches Energiemanagement auf. Dieses soll dazu dienen, den gesamten Energiebedarf der Bundesanstalt zu bündeln, die Beschaffung einheitlich zu regeln und sie zentral zu steuern.

55 Bundesrechnungshof unterstützt Entwicklung der Grundsätze guter Unternehmensführung im Bund

Die Bundesregierung hat am 1. Juli 2009 „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze) verabschiedet. Sie hat dabei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt.

Der „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“ (Kodex) soll als wesentlicher Bestandteil der Grundsätze bewirken, dass Geschäftsleitungen die Unternehmen transparent und nachvollziehbar führen. Er berücksichtigt auch aktuelle Themen. So regelt er, wie die Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsleitung festzusetzen ist und gibt Empfehlungen dazu, wie die variable Vergütung an den nachhaltigen Unternehmenserfolg geknüpft werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat intensiv an der Erarbeitung der Grundsätze mitgewirkt. Seine Empfehlungen hat er in einer Arbeitsgruppe von Bundesministerien, bei einer Expertenanhörung und bei der Ressortabstimmung eingebracht. So wurde auf seine Initiative u. a. festgeschrieben, dass die Beachtung des Kodex eine „wesentliche Pflicht“ der Geschäftsleitung ist. Bei Verstößen gegen den Kodex würden die Mitglieder der Geschäftsleitung damit ihren Anstellungsvertrag verletzen.

Der Bundesrechnungshof hält die Grundsätze für einen wichtigen Schritt zu einer transparenten Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Er empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen, die Grundsätze alle zwei Jahre fortzuschreiben und zu aktualisieren.

56 Verwaltungsaufwand bei Kaffeesteuererhebung im EU-Versandhandel soll verringert werden

Das Bundesministerium der Finanzen will nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Anmeldung und Erhebung der Kaffeesteuer im Versandhandel mit Kaffee aus anderen EU-Staaten vereinfachen. Dadurch wird die Zollverwaltung jährlich von zehntausenden Besteuerungs- und Strafverfahren entlastet.

Die Zollverwaltung ermittelte gegen 50 000 Privatpersonen, die in den Jahren 2005 bis 2007 im Internet Kaffee von Versandhändlern aus anderen EU-Staaten bestellt hatten, ohne die dafür fällige Kaffeesteuer anzumelden und zu entrichten. Bei den meisten Besteuerungs- und Strafverfahren ging es um Beträge von wenigen Cent bis zu 10 Euro. So betrug die Kaffeesteuer in einem Verfahren gegen 4 000 Einzelpersonen insgesamt 25 000 Euro. Dafür entstanden Personalkosten von 800 000 Euro. Alle Strafverfahren wurden eingestellt.

Um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren, griff das Bundesministerium einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes auf. Bisher hatten die Privatpersonen als Steuerschuldner die Kaffeesteuer bei ihrem zuständigen Hauptzollamt anzumelden und zu entrichten. Künftig soll ein in Deutschland ansässiger steuerlicher Beauftragter des Versandhändlers zentral diese steuerlichen Pflichten wahrnehmen. Wird ein solcher Beauftragter nicht bestellt, schuldet der Versandhändler die Steuer. Die Privatpersonen haften nur noch für die Steuern, die weder beim steuerlichen Beauftragten noch beim Versandhändler beigetrieben werden können. Auf diese Weise wird die Zollverwaltung jährlich von zehntausenden Kleinbesteuerungs- und Steuerstrafverfahren entlastet.

Dieser Vorschlag soll durch Änderung des Kaffeesteuergesetzes zum 1. April 2010 umgesetzt werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

57 Bundesrechnungshof trägt zum Erhalt des ERP-Sondervermögens bei

Das Bundeswirtschaftsministerium hat angekündigt, zur Vorbereitung des jährlichen ERP-Wirtschaftsplangesetzes künftig zeitgerecht alle gesetzesbegründenden Unterlagen vorzulegen. Außerdem hat es sich nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit dem Bundesfinanzministerium über den Umfang des ERP-Sondervermögens geeinigt.

Im Europäischen Wiederaufbauprogramm (European Recovery Program, sog. Marshallplan) unterstützten die Vereinigten Staaten von Amerika nach dem Zweiten Weltkrieg Deutschland finanziell. Diese Finanzhilfen bildeten die Basis des Sondervermögens.

Das Bundeswirtschaftsministerium stellt jährlich im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium einen Entwurf des Wirtschaftsplangesetzes für das Sondervermögen auf. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass für die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfes erforderliche Unterlagen, z. B. zur geplanten Vermögensentwicklung und zu möglichen Risiken und Belastungen, fehlten. Ebenso kritisierte er, dass der Gesetzentwurf offen ließ, wie der Bestand des Sondervermögens dauerhaft gesichert werden sollte. Dies war in einer Vereinbarung der beiden Bundesministerien zu regeln. Der Bundesrechnungshof beriet die Bundesministerien zu den erforderlichen Inhalten einer solchen Vereinbarung.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Aufstellung künftiger Wirtschaftspläne zu berücksichtigen. Es hat mit dem Bundesfinanzministerium vereinbart, wie mögliche Verluste des Sondervermögens ausgeglichen werden sollen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, den Bestand des Sondervermögens zu erhalten.

58 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen will ihren IT-Haushalt besser planen

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes will die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen aussagekräftige Planungsunterlagen für ihren IT-Haushalt erstellen.

Die Bundesnetzagentur fasste einen großen Teil ihrer IT-Ausstattung und IT-Infrastruktur in nur einer Maßnahme mit der Bezeichnung „Netz & Services“ zusammen. Anstatt die jeweiligen Kosten und Nutzen der von Art und Größe sehr unterschiedlichen IT-Ausstattung (Server, Netze, PC, Drucker, Software) zu bestimmen und dem IT-Haushalt zugrunde zu legen, betrachtete sie diese als Einheit. Die für dieses Gesamtpaket zu veranschlagenden Haushaltsmittel begründete sie mit Personalkosteneinsparungen, die sie pauschal mit jeweils 15 % ihrer aktuellen Personalkosten kalkulierte. Diese Personalkosteneinsparungen waren rein fiktiv und führten nicht zu Stellenkürzungen. Aufgrund dieser fiktiven Personalkosteneinsparungen wies die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einen hohen positiven Kapitalwert aus. Mit diesen zweifelhaften Zahlen rechtfertigte die Bundesnetzagentur jahrelang ihre Haushaltsansätze für IT-Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen kritisiert und aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gefordert. Die Bundesnetzagentur will die gegebenen Hinweise beachten. Sie hat die bisherige Gesamtmaßnahme in die Teilmaßnahmen „Arbeitsplatzausstattung, Datennetze, lokale Netze“ aufgelöst. Zudem erstellt sie derzeit

die geforderten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für ihre IT-Fachverfahren.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

59 Zentrale Bearbeitung von Leistungen an ehemalige Landwirte im Ausland vermeidet Überzahlungen und senkt Verwaltungskosten

Nach wiederholten Hinweisen des Bundesrechnungshofes werden seit dem Jahre 2008 alle Anträge auf Leistungen der Alterssicherung im Ausland lebender ehemaliger Landwirte und ihrer Angehörigen zentral bearbeitet. Dies lässt eine geringere Fehlerquote sowie niedrigere Verwaltungskosten erwarten.

Zum 1. August 2001 übertrug der Gesetzgeber dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen (Gesamtverband) die Bearbeitung und Auszahlung von Leistungen mit Auslandsberührung in der Alterssicherung der Landwirte. In Fällen mit Auslandsberührung zahlen Landwirte Beiträge aus dem Ausland, erhalten dort Leistungen oder beziehen Sozialleistungen ausländischer Versicherungsträger. Der Gesetzgeber wollte das für diese Fälle notwendige Spezialwissen an einer Stelle wirtschaftlich bündeln. Er griff damit eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf, Verwaltungsaufgaben in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu zentralisieren.

Im Jahre 2006 bearbeiteten die überwiegend regional tätigen Alterskassen die Anträge auf Leistungen mit Auslandsberührung noch immer weitgehend selbst. Eine vollständige Zentralisierung der Aufgaben beim Gesamtverband war zu diesem Zeitpunkt nicht geplant.

In einigen Leistungsfällen mit Auslandsberührung berechneten die Alterskassen die Rentenhöhe falsch und wandten maßgebliches Recht nicht einheitlich an. Auch informierten Alterskassen die an den Rentenverfahren beteiligten landwirtschaftlichen Krankenkassen nicht oder nur unvollständig über Rentenbewilligungen. Dies führte bei diesen Krankenkassen zu Leistungen ohne Rechtsgrund. Die Überzahlungen der Alterskassen und Krankenkassen betrugen in den vom Bundesrechnungshof geprüften Leistungsfällen insgesamt mehrere hunderttausend Euro.

Nach mehreren Hinweisen des Bundesrechnungshofes bearbeitet seit dem Jahre 2008 der Gesamtverband, bzw. sein Nachfolger, der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung, die Leistungsfälle mit Auslandsberührung zentral. Dies lässt geringere Fehlerquoten sowie niedrigere Verwaltungskosten erwarten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

60 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ordnete Organisation und Prozesse bei der Vergabe neu

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihr Vergabeverfahren verbessert. Sie organisierte insbesondere die Beschaffungs- und Vergabestelle um. Diese ist zukünftig von den Stellen getrennt, die den Bedarf melden.

Die Bundesanstalt beobachtet und analysiert insbesondere die Arbeitssicherheit und die Gesundheitssituation in Betrieben und Verwaltungen. Weiterhin wertet sie die wissenschaftlichen Entwicklungen aus. Sie fördert die Anwendung ihrer Erkenntnisse insbesondere durch Publikationen. Für Publikationen wendete sie in den Jahren 2004 bis 2007 rund 3,4 Mio. Euro auf.

Der Bundesrechnungshof stellte erhebliche Mängel in den Vergabeverfahren der Bundesanstalt fest. So legte sie ihrer Publikationstätigkeit keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde. Die Bundesanstalt rief über mehrere Jahre hinweg Leistungen aus einem bereits gekündigten Rahmenvertrag ab. Zudem dokumentierte sie ihre Beschaffungsvorgänge nicht oder nur unvollständig.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Mängel dauerhaft zu beseitigen. Dieser Forderung ist die Bundesanstalt mit einer weitreichenden Neuorganisation, verbesserten Prozessen und einer verstärkten Kontrolle gefolgt.

61 Bundesagentur für Arbeit erstattet dem Bund 20,1 Mio. Euro zu viel berechneter Verwaltungskosten

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Verwaltungskostenabrechnung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende überprüft. Die Bundesagentur für Arbeit hat daraufhin dem Bund 20,1 Mio. Euro zu viel berechneter Verwaltungskosten erstattet.

Der Bund trägt nach § 46 Absatz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit erbracht werden. Für das Jahr 2007 sah die Bundesagentur vor, die Aufwendungen auf der Grundlage der Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) abzurechnen.

Aufgrund eigener Erkenntnisse zur KLR hatte der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, die Abrechnungen durch seine Prüfgruppe untersuchen zu lassen. Diese stellte im ersten Halbjahr 2008 fest, dass die Bundesagentur höhere Verwaltungskosten gegenüber dem Bund abgerechnet hatte als in der KLR ausgewiesen wa-

ren. Der Bundesrechnungshof bestätigte diese Feststellungen bei seinen Prüfungen.

Es ergab sich ein Erstattungsanspruch des Bundes von 20,1 Mio. Euro, den die Bundesagentur beglichen hat.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

62 Eisenbahn-Bundesamt fordert erfolgreich über 6,8 Mio. Euro Bundesmittel zurück

Das Eisenbahn-Bundesamt hat erfolgreich über 6,8 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert, die diese vereinbarungswidrig oder unwirtschaftlich verwendet hatten. Es ist damit Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

Der Bund finanziert Bauvorhaben an den Bundesschienenwegen. Dazu schließt er Finanzierungsvereinbarungen mit mehreren Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen), die die Vorhaben durchführen. Das Bundesamt gibt auf Antrag der Unternehmen Bundesmittel für ein Vorhaben oder einzelne Teile davon frei. Außerdem überprüft es stichprobenweise, ob die Unternehmen die Bundesmittel vereinbarungsgemäß und wirtschaftlich verwenden. Ist das nicht der Fall, haben sie bereits erhaltene Mittel zu erstatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte verschiedene Vorhaben und stellte dabei fest:

- Bei der Sanierung des Hallendachs des Hauptbahnhofs Frankfurt am Main verwendete ein Unternehmen Bundesmittel vereinbarungswidrig. Außerdem stellte es dem Bund Kosten in Rechnung, die es bereits pauschal erstattet erhielt (insgesamt 5,3 Mio. Euro).
- Für die Erneuerung einer Straßenüberführung über die Ausbaustrecke Hamburg–Lübeck hatte ein Unternehmen Bundesmittel verwendet. Einen Ausgleichsanspruch, der ihm gegen einen Dritten zustand, hat es nicht von den Bundesmitteln abgezogen (700 000 Euro).
- Beim Umbau des Streckenabschnitts Hamburg-Harburg–Buchholz nahm ein Unternehmen Bundesmittel für die Erneuerung einer Kabeltrasse in Anspruch. Infolge eines Planungsfehlers waren die Kosten unnötig hoch. Auch beim Ausbau eines Abschnitts der Strecke Lübeck/Hagenow Land–Rostock erhielt ein Unternehmen Bundesmittel für die Erneuerung einer Kabeltrasse. Dabei erwirkte es mit unzutreffenden Angaben die Finanzierung einer unnötig teuren Bauvariante (insgesamt 507 000 Euro).
- Beim Ausbau der Strecke Dortmund–Kassel nahm ein Unternehmen Bundesmittel in Anspruch, um Grundstücke im Bereich der Eggequerung zu erwerben. Es versäumte jedoch, nicht benötigte Restflächen rechtzeitig wieder zu veräußern und die Erlöse dem Bund gutzubringen (317 000 Euro).

Das Bundesamt ist in allen Fällen den Hinweisen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die genannten Beträge von den Unternehmen zurückgefordert.

Diese haben die Rückforderungen von insgesamt über 6,8 Mio. Euro weitgehend anerkannt und bis auf einen noch streitigen Restbetrag von 75 000 Euro beglichen.

63 Neue Standortentscheidung für das Maritime Sicherheitszentrum schafft Synergieeffekte und spart 2 Mio. Euro

Einsparungen von 2 Mio. Euro kann das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erzielen, weil es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Standortentscheidung für das Maritime Sicherheitszentrum überprüft hat. Es will die Einrichtung in einem Neubau auf dem Gelände der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Cuxhaven unterbringen. Durch die räumliche Bündelung der Behörden entstehen erhebliche Synergieeffekte.

Der Bund und die Küstenländer wollen die Aufgaben auf See künftig zentral steuern und die dafür zuständigen Beschäftigten aller Behörden in einem neu zu errichtenden Maritimen Sicherheitszentrum unterbringen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesministerium seine Entscheidung, das Maritime Sicherheitszentrum in einem Neubau im Hafengebiet von Cuxhaven unterzubringen, auf eine mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stützte. Er hat dem Bundesministerium empfohlen weitere Liegenschaften in die Standortsuche einzubeziehen.

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat zehn Varianten untersucht und sich für einen Neubau an einem anderen Standort auf dem Gelände der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Cuxhaven ausgesprochen. Die Bündelung der Behörden an einem Standort bietet funktionale Vorteile in der Zusammenarbeit der auf See zuständigen Behörden und führt zu Einsparungen bei den Bau- und Betriebskosten von 2 Mio. Euro.

64 Empfehlungen für wirtschaftliche Öffentlich Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat im Jahre 2009 Empfehlungen zu Öffentlich Privaten Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau herausgegeben.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung erprobt ÖPP in den Varianten A-Modell und F-Modell.

Es beauftragte in den vergangenen Jahren vier Projekte nach dem A-Modell mit geschätzten Projektkosten von

3,3 Mrd. Euro. Dabei erhält ein privater Partner eine Konzession mit der Verpflichtung, einen bestehenden Bundesautobahnabschnitt auf eigene Kosten auszubauen, zu betreiben und zu erhalten. Als Entgelt zahlt der Bund dem privaten Partner die auf seiner Konzessionsstrecke eingenommenen LKW-Mauteinnahmen. Darüber hinaus kann der Bund eine Anschubfinanzierung leisten. Konzessionen für Projekte nach dem F-Modell vergab das Bundesministerium bislang nicht.

Das Bundesministerium beabsichtigt, ab dem Jahre 2009 weitere ÖPP-Projekte mit einem Bauvolumen von 1,5 Mrd. Euro auszuschreiben.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit künftiger Projekte nach dem A-Modell hat der Bundesbeauftragte empfohlen,

- den privaten Finanzierungsanteil zu reduzieren,
- die Risikoverteilung zu optimieren sowie
- die Transaktionskosten durch Standardisierung der Verträge und Verfahrensabläufe zu senken.

Zum F-Modell hat der Bundesbeauftragte empfohlen,

- nur Projekte mit einem ausreichenden Verkehrsaufkommen auszuwählen,
- auf den Neu- und Ausbau von komfortablen Umfahrungsmöglichkeiten zu verzichten und
- das Risiko des Betreibers durch geänderte Vergütungsregelungen zu verringern.

Die Empfehlungen des Bundesbeauftragten zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau sind in der Öffentlichkeit und in der Verwaltung auf breite Resonanz gestoßen. Der Bundesbeauftragte geht davon aus, dass das Bundesministerium seine Empfehlungen bei der Auswahl und Gestaltung neuer ÖPP-Projekte beachtet.

65 8 Mio. Euro Einsparung beim Neubau der Bundesstraße 173

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Ausbaustandard des Neubaus der Bundesstraße (B) 173 zwischen Lichtenfels und Kronach reduziert. Dadurch verringern sich die Baukosten um 8 Mio. Euro.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern plant den vierstreifigen Neubau der B 173 zwischen Lichtenfels und Kronach. Sie beabsichtigte, den 23,8 km langen Abschnitt 23 m breit herzustellen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Neubaustrecke für die prognostizierte Verkehrsmenge zu breit geplant ist. Er hat empfohlen, die Straßenbreite zu verringern.

Weitere Einsparungsmöglichkeiten hat der Bundesrechnungshof für den Bauabschnitt zwischen Lichtenfels und Zettlitz aufgezeigt:

- Verzichten kann die Straßenbauverwaltung auf die Verbreiterung der Straßenbrücken zu Landschaftsbrücken zum Schutz von Natur und Landschaft. Der landschaftspflegerische Begleitplan stellt hierfür keinen Bedarf fest.
- Die Straßenbauverwaltung sollte an der Anschlussstelle von der B 173 und der Kreisstraße 13 Kreisverkehre vorsehen. Sie könnte so auf die geplanten Linksabbiegespuren auf der Kreisstraße 13 verzichten. Dadurch könnte sie die Brücken über die Bahnlinie und die B 173 schmaler bauen.
- Den geplanten Geh- und Radweg an der Kreisstraße 13 im Bereich der Anschlussstelle mit der B 173 sollte sie nicht zulasten des Bundes bauen.

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Einsparungen für den Bund betragen 8 Mio. Euro.

66 Beim Bau von Autobahnen mit erhöhten Naturschutzanforderungen werden 7,8 Mio. Euro gespart

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung spart beim Neubau der Südharzautobahn 7,8 Mio. Euro. Zum Schutz von Wildtieren und Vögeln plante es Wände als Lärm- und Kollisionsschutz sowie Grünbrücken. Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes verzichtet es bei diesen Baumaßnahmen auf eine architektonisch aufwendige besondere architektonische Gestaltung, wählt preiswertere Materialien und berücksichtigt aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes haben das Bundesministerium und die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH für aufwendig geplante Grünbrücken preiswertere Lösungen gewählt. Dadurch konnten sie die Kosten um 6 Mio. Euro senken. Zudem wird sich die Bauzeit erheblich verringern. Auch auf 1,5 Mio. Euro teure Lärmschutzwände für Vögel verzichteten sie. Eine vom Bundesministerium in Auftrag gegebene wissenschaftliche Untersuchung hat gezeigt, dass die wenigen betroffenen Vogelarten nicht so lärmempfindlich sind, dass sie besonders geschützt werden müssen. Für eine Talbrücke waren Schutzwände als Überflughilfe für Fledermäuse aus teurem Material geplant. Das Ergebnis der auf Anregung des Bundesrechnungshofes durchgeführten Ausschreibung mit preiswerteren Materialien führte zu einer Ersparnis von 0,3 Mio. Euro.

Diese Beispiele zeigen, dass die für die Planung von Straßenbaumaßnahmen Verantwortlichen erhebliche Baukosten einsparen können, wenn sie Maßnahmen auf das Notwendige beschränken und kostengünstige Alternativen wählen.

Bundesministerium der Verteidigung

67 Verfahren zur Versorgung der Bundeswehrangehörigen mit Verpflegung verbessert

Die Bundeswehr wird das Verfahren verbessern, mit dessen Hilfe sie für die Soldatinnen und Soldaten Gemeinschaftsverpflegung von externen Anbietern beschafft.

Die vertragschließenden Stellen der Bundeswehr werden künftig in jedem Einzelfall das Vergaberecht beachten und die Wirtschaftlichkeit der Beschaffungsvorhaben nachweisen. Dabei werden sie auf die vorhandenen Daten zu den Kosten der Truppenverpflegung zurückgreifen. Zudem wird die Bundeswehr künftig die vorgeschriebene lebensmittelrechtliche Überwachung der Lieferbetriebe und die hinreichende Qualität der Verpflegung sicherstellen.

68 Einsparungen durch Auflösung einer Außenstelle des Wehrwissenschaftlichen Instituts für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe Erding

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Außenstelle Heimerzheim des Wehrwissenschaftlichen Instituts für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe in Erding aufgelöst und hierdurch unnötige Investitionen in Höhe von 19 Mio. Euro vermieden. Weiterhin spart es Betriebskosten und Dienstposten ein.

Die Bundeswehr erforschte in der Außenstelle Heimerzheim des Wehrwissenschaftlichen Instituts für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe wissenschaftliche Grundlagen von Explosivstoffen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr Investitionen in die Liegenschaft Heimerzheim in Höhe von 19 Mio. Euro plante. Gleichzeitig überlegte sie, den Standort Heimerzheim aufzugeben und die Aufgaben zur Wehrtechnischen Dienststelle 91 in Meppen zu verlagern.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Investitionen zurückzustellen und Synergieeffekte durch die Verlagerung der Aufgaben der Außenstelle zu nutzen. Das Bundesministerium ist der Empfehlung gefolgt. Es hat im Februar 2009 die Außenstelle Heimerzheim aufgelöst und ihre Aufgaben zur Wehrtechnischen Dienststelle 91 verlagert.

Die geplanten Investitionen in die Liegenschaft in Höhe von 19 Mio. Euro tätigte es nicht. Außerdem werden künftig Liegenschaftsbetriebskosten von jährlich 1,4 Mio. Euro eingespart und 28 Dienstposten können entfallen.

69 Bundeswehr verzichtet auf weitere Investitionen in ein nicht anforderungsgerechtes IT-System

Die Bundeswehr kann 12,3 Mio. Euro für besser geeignete IT-Unterstützung einsetzen, weil sie die Weiterentwicklung des IT-Systems „IRIS“ auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes abgebrochen hat. Dieses System zur zentralen Steuerung des Fernmeldesystems des Heeres erfüllte die Anforderungen der Anwender nicht ausreichend.

Das Fernmeldesystem des Heeres besteht aus mehreren Teilsystemen. Um diese Teilsysteme zu steuern und ihren Einsatz zu planen, hatte die Bundeswehr ein IT-System „Integrierte Rechnergestützte Informationsübertragungs-Steuerung und Netzführung für das Fernmeldesystem Heer“ (IRIS) entwickelt. Aufgrund geänderter Rahmenbedingungen, wie z. B. dem Einsatz anderer Hardware, wollte die Bundeswehr das IT-System um zusätzliche Funktionen erweitern. Dafür plante sie insgesamt 12,3 Mio. Euro ein.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das IT-System auch mit zusätzlichen Funktionen die Anwenderforderungen nur unzureichend erfüllen kann. Er hat daher empfohlen, das Projekt abzubrechen. Das Bundesministerium der Verteidigung ist dieser Empfehlung gefolgt.

70 Bundeswehr reduziert die Anzahl ihrer Funkgeräte und verzichtet auf teure Reparaturen

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr die Anzahl ihrer Funkgeräte des Typs PRC 2200 deutlich reduziert. Sie will auf teure Reparaturen durch die Industrie verzichten. So spart sie rund 1,5 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr viele ihrer 683 Funkgeräte des Typs PRC 2200 nicht nutzte. Sie ließ die Funkgeräte durch die Industrie reparieren und setzte die eigenen Instandsetzungskapazitäten nicht ein. Sie plante bis zum Ende der Nutzungsphase der Geräte im Jahre 2015 rund 1,5 Mio. Euro Ausgaben für Reparaturen.

Die Bundeswehr hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Bedarf neu bewertet. Statt 683 benötigt sie nur noch rund 400 Funkgeräte. Sie nutzt zudem für Instandsetzungen eigene Kapazitäten und vergibt keine Reparaturaufträge mehr an die Industrie. Dadurch spart sie bis zum Ende der Nutzungsphase der Geräte rund 1,5 Mio. Euro.

Bundesministerium für Gesundheit

71 Zusammenarbeit der Krankenkassen bei der Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen soll verbessert werden

Die von den Krankenkassen eingerichteten Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen haben untereinander nicht ausreichend zusammengearbeitet, um Missstände im Gesundheitswesen wirksam zu bekämpfen. Das Bundesministerium für Gesundheit will den

Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen und mit dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen Lösungen für eine bessere Zusammenarbeit erarbeiten.

Die Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen haben Stellen eingerichtet, die Unregelmäßigkeiten und die rechts- oder zweckwidrige Nutzung von Finanzmitteln im Gesundheitswesen aufdecken sollen. Sie werden z. B. tätig, wenn der Verdacht auf Abrechnungsbetrug besteht, gefälschte Rezepte im Umlauf sind oder Krankenversicherungskarten verliehen wurden. Da Leistungserbringer im Gesundheitswesen in der Regel mit unterschiedlichen Kassen abrechnen, ist die gesetzlich geforderte Zusammenarbeit auch zwischen verschiedenen Kassenarten wie beispielsweise zwischen Allgemeinen Ortskrankenkassen, Ersatzkassen und Betriebskrankenkassen notwendig, um Fehlverhalten im Gesundheitswesen wirksam zu begegnen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Stellen innerhalb einer Kassenart gelegentlich, über die Grenzen der Kassenarten hinaus sogar nur selten zusammenarbeiteten. Auch mit den Kassenärztlichen Vereinigungen tauschten sich Krankenkassen nur in wenigen Fällen aus. Einige Stellen weigerten sich unter Berufung auf den Datenschutz, bei Fällen von Fehlverhalten personenbezogene Daten an andere Stellen weiterzuleiten.

Über die Arbeit der Stellen einer Krankenkasse hat ihr Vorstand dem Verwaltungsrat regelmäßig zu berichten. Die Berichte legen die Krankenkassen ihren Aufsichtsbehörden vor, die sie an das Bundesministerium weiterleiten. Auf dieser Grundlage wollte das Bundesministerium dem Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages berichten. Wegen der unterschiedlichen Inhalte der Berichte konnte das Bundesministerium die Berichte aber nicht zusammenfassend auswerten.

Wenn das Bundesministerium Lösungen für die bessere Zusammenarbeit der Stellen erarbeitet, kann die Arbeit der Stellen deutlich verbessert werden und ein möglicher Missbrauch im Gesundheitswesen stärker bekämpft werden. Das standardisierte Berichtswesen ermöglicht es, die Arbeit der Stellen umfassend zu beurteilen und Schwachstellen zu beseitigen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

72 Bundesamt für Strahlenschutz will den IT-Einsatz besser planen

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesamt für Strahlenschutz mit einem fachübergreifenden Gremium die IT-Gesamtplanung und -Koordinierung verbessern. Zudem will es bestehende Lücken im IT-Sicherheitskonzept beseitigen.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Einsatz von IT im Bundesamt für Strahlenschutz. Dabei stellte er fest, dass das Bundesamt seine Hardware- und Software-Ausstattung nicht ordnungsgemäß erfasste. Außerdem fehlten ein abteilungs- und fachthemenübergreifendes Gremium sowie Regelungen und Dienstanweisungen zur Koordinierung der IT. Ferner war das IT-Sicherheitskonzept unvollständig und es fehlte ein IT-Sicherheitsbeauftragter.

Das Bundesamt hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es richtete ein fachübergreifendes Gremium zur IT-Gesamtplanung und -Koordinierung ein und bestellte einen IT-Sicherheitsbeauftragten. Die Lücken im IT-Sicherheitskonzept will es in der zweiten Jahreshälfte 2009 beseitigen. Ferner sagte es zu, den IT-Bestand nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zu führen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

73 Bundesministerium will unwirtschaftliche Miete von IT-Geräten nicht mehr zulassen

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesentwicklungsministerium die unwirtschaftliche Miete von IT-Geräten nicht mehr zulassen. Eine vom Bund geförderte Fortbildungseinrichtung gab funktionstüchtige IT-Geräte vorzeitig an den Vermieter zurück. Der Schaden betrug 210 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Einsatz der Informationstechnik bei einer vom Bundesentwicklungsministerium geförderten Fortbildungseinrichtung. Diese schloss im Jahre 2006 einen Mietvertrag über Arbeitsplatzcomputer mit einer Laufzeit von drei Jahren. Bereits nach einem Jahr schloss die Fortbildungseinrichtung einen neuen Mietvertrag und gab viele der im Jahr zuvor erhaltenen Geräte an den Vermieter zurück. Für die Restlaufzeit von zwei Jahren musste die Fortbildungseinrichtung noch insgesamt 210 000 Euro Miete für die zurückgegebenen Geräte zahlen.

Ein ähnliches Modell wie bei den Mietverträgen aus den Jahren 2006 und 2007 hatte der Bundesrechnungshof bereits beim Bundesentwicklungsministerium selbst beanstandet. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte deshalb das Bundesentwicklungsministerium auf, solche unwirtschaftlichen Mietmodelle im Bundesentwicklungsministerium und den geförderten Einrichtungen nicht mehr zuzulassen. Das Bundesentwicklungsministerium hatte es zunächst versäumt, die Einrichtungen darauf hinzuweisen. Es hat zugesagt, diese künftig rechtzeitig zu informieren.

Allgemeine Finanzverwaltung

74 Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auf

Die Rechnungshöfe der Niederlande, Belgiens und Deutschlands haben Vorschläge für eine verbesserte Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges erarbeitet. Dabei stützen sie sich auf Erkenntnisse aus einer gemeinsamen Prüfung.

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass eine wirksame Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges vorbeugend ansetzen muss. Dazu müsste das Betrugsrisiko analysiert werden, bevor ein Unternehmer eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer erhält. Ohne diese Nummer wird ein Unternehmer bei einer Warenlieferung in einen anderen EU-Mitgliedstaat nicht von der Umsatzsteuer befreit.

Außerdem könnten verbesserte Informationssysteme helfen, Umsatzsteuerbetrug aufzudecken.

Darüber hinaus haben die Rechnungshöfe sich auch für eine wirkungsvolle Strafverfolgung des Umsatzsteuerbetruges eingesetzt. Hierfür ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungs- bzw. Strafverfolgungsbehörden und der Steuerverwaltung erforderlich.

Die drei Rechnungshöfe haben die gewonnenen Erkenntnisse in einem gemeinsamen Bericht zusammengefasst und veröffentlicht:

(http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/vat-deutsch.pdf).

75 Internationale Zusammenarbeit stärkt Position des Bundesrechnungshofes zu Steuersubventionen

18 europäische Rechnungshöfe haben gemeinsam Steuersubventionen geprüft und wichtige Empfehlungen erarbeitet. So regte die Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden an,

- *bei der Einführung von Steuersubventionen eindeutige, klar umschriebene und überprüfbare Ziele umfassend zu dokumentieren,*
- *regelmäßig über alle Steuersubventionen zu berichten und*
- *in einem festen Rhythmus Steuersubventionen zu evaluieren, um deren Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung zu gewährleisen.*

Diese Empfehlungen stärken die nationalen Rechnungshöfe in ihren Diskussionen mit den Parlamenten und Regierungen.

Vertreter der Obersten Rechnungskontrollbehörden Dänemarks, Deutschlands, Finnlands, Frankreichs, Islands, Italiens, Lettlands, Litauens, der Niederlande, Polens, Rumäniens, der Russischen Föderation, Schwedens, der Schweiz, der Slowakischen Republik, Ungarns, des Vereinigten Königreichs und Zyperns führten im Jahre 2005 parallele Prüfungen zu Steuersubventionen durch. Anlässlich des VI. Kongresses der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Bonn hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes diese abgestimmte Prüfung angeregt. Als Steuersubventionen wurden dabei alle die Einnahmen mindernden Steuervergünstigungen wie u. a. Steuerbefreiungen, Steuerfreibeträge oder ermäßigte Steuersätze angesehen.

Obwohl die Rechnungshöfe Steuersubventionen aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet hatten, kamen die Prüfungen zu vergleichbaren Ergebnissen. Daher sprachen sie Empfehlungen zu den Bereichen „Gesetzgebung“, „Berichterstattung“ und „Evaluation“ aus. Diese griff der Bundesrechnungshof auf und stellte sie in seinem Bericht zur Transparenz von Steuersubventionen im April 2008 dem Parlament und der Öffentlichkeit vor.

76 Ordnungswidrigkeiten bei der Umsatzsteuer werden künftig stärker verfolgt

Das Bundesministerium der Finanzen hat zugesagt, die Regelungen über die Ordnungswidrigkeiten im Umsatzsteuergesetz grundlegend zu prüfen. Dies soll einer Anregung des Bundesrechnungshofes folgend eine wirksame Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten durch die Finanzämter ermöglichen.

Das Umsatzsteuergesetz enthält Formvorschriften und Mitwirkungspflichten für Unternehmer. So müssen Unternehmer Rechnungen ausstellen und aufbewahren. Wer dies nicht tut oder die Umsatzsteuer nicht pünktlich oder vollständig entrichtet, handelt ordnungswidrig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter häufig nicht prüften, ob Unternehmer ordnungswidrig handelten. Sie setzten deshalb auch keine Bußgelder wegen Ordnungswidrigkeiten fest. Dies lag vor allem daran, dass die Finanzämter weder in Dienstanweisungen noch in Dienstbesprechungen auf die Bußgeldvorschriften hinwiesen. Außerdem wären in vielen Fällen aufwendige Prüfungen sämtlicher Belege beim Unternehmer notwendig, um Verstöße nachweisen zu können.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes will das Bundesministerium prüfen, wie eine Gesetzesänderung den Finanzämtern den Nachweis von Ordnungswidrigkeiten erleichtern könnte. Darüber hinaus werden die Länder Verfahrensvorschläge des Bundesrechnungshofes aufgreifen und verstärkt Verstöße gegen Umsatzsteuerpflichten verfolgen.

Bundesagentur für Arbeit

77 Bundesagentur für Arbeit verbessert Risikomanagement ihrer Finanzanlagen

Die Bundesagentur für Arbeit hat aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eine interne, unabhängige Risikokontrolle für ihre Finanzanlagen eingerichtet. Diese Stelle prüft mögliche Risiken bei den Finanzanlagen zeitnah.

Das Anlagegeschäft der Bundesagentur ist nach Art und Volumen mit einem Finanzinstitut vergleichbar. Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, für das Risikomanagement der Bundesagentur die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht herausgegebenen „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ heranzuziehen. Er hat empfohlen, Vorgaben für das Risikomanagement und die Anlagestrategie festzuschreiben sowie die Finanzanlagen durch eine eigene unabhängige Risikokontrolle zu überprüfen.

Entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur eine interne, unabhängige Risikokontrolle eingeführt. Zeitnah prüft diese Stelle, ob bei den Finanzanlagen die eigenen Vorgaben und internen Regelungen eingehalten werden. Dabei kontrolliert sie auch die Abwicklung der Geschäfte und dokumentiert deren Wirtschaftlichkeit.

78 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr Verfahren zur Prüfung und Durchsetzung interner Erstattungsansprüche

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Verfahrensvorschriften überarbeitet, nach denen sie interne Schadenersatzansprüche prüft und durchsetzt. Sie beseitigt damit Schwachpunkte des bisherigen Verfahrens.

Die Bundesagentur hat Schadenersatzansprüche gegen ihre Beschäftigten, wenn diese ihre Pflichten vorsätzlich oder grob fahrlässig verletzen und hierdurch ein Vermögensschaden entsteht. Zur Abwicklung des Verfahrens hat die Bundesagentur interne Verfahrensvorschriften erlassen.

Die Bundesagentur unterrichtete den Bundesrechnungshof im Februar 2007 über einen Vermögensschaden in Höhe von rund 325 000 Euro bei einer Agentur für Arbeit. Aufgrund dieses bedeutenden Einzelfalles prüfte der Bundesrechnungshof die Regelungen, nach denen die Bundesagentur Schadenersatzansprüche prüft und durchsetzt. Er stellte fest, dass die Regelungen unzureichend waren. So waren die Verantwortlichkeiten für die Durchführung der Verfahren unsachgemäß geregelt. Darüber hinaus entsprachen die Regelungen nicht den Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Die Überarbeitung der Verfahrensvorschriften berücksichtigt die Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

79 Bundesagentur für Arbeit will Mängel bei der Vergabe von Beratungsleistungen beseitigen

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit Maßnahmen ergriffen, um Mängel bei der Vergabe von Beratungsleistungen dauerhaft zu beseitigen. Sie richtete insbesondere ein Vergabegremium ein. Außerdem wird sie ihre mit Bedarfsanalysen und der Vergabe befassten Beschäftigten speziell schulen.

Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesagentur bereits in der Vergangenheit mehrmals auf Schwachstellen in ihren Vergabeverfahren hingewiesen. Obwohl diese wiederholt zugesichert hatte, die aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen und die vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten, stellte der Bundesrechnungshof im Jahre 2008 erneut vielfältige Mängel in den Prozessen zur Bedarfsermittlung, Vergabe und Durchführung von Beratungsleistungen fest. So ermittelte die Bundesagentur den Beratungsbedarf nicht ausreichend. Auch vergab sie Beratungsleistungen ohne Wettbewerb unmittelbar an ausgewählte Auftragnehmer, ohne dass es hierfür sachliche Gründe gab. Dazu gehörten auch Fälle, in denen wegen persönlicher oder früherer beruflicher Kontakte zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eine besonders sensible und transparente Verfahrensweise geboten war. Mangels ausreichender Dokumentation waren die erbrachten Beratungsleistungen und deren Wert häufig nicht zuverlässig nachprüfbar.

Der Bundesrechnungshof hat erneut kritisiert, dass die Bundesagentur seit mehreren Jahren gegen das Prinzip des freien Wettbewerbs, das Transparenzgebot und das Gebot der Gleichbehandlung verstößt. Er hat gefordert, durch wirksame Maßnahmen die Mängel dauerhaft zu beseitigen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof auch empfohlen, ein von der Vergabestelle unabhängiges Gremium einzurichten, um regelkonforme Vergabeverfahren zu unterstützen. Das Vergabegremium sollte die Fälle begutachten, in denen von einer Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren abgewichen werden soll.

Die Bundesagentur hat die Empfehlung zur Einrichtung eines Vergabegremiums aufgegriffen. Darüber hinaus hat sie Schulungen für die mit Bedarfsanalysen und der Vergabe befassten Beschäftigten eingeleitet. Bei der Vorbereitung externer Beratung soll den Beschäftigten eine Checkliste helfen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Rechtsaufsicht wird die Bundesagentur bei ihren Maßnahmen unterstützen. In Gesprächen hat es sie aufgefordert, bereits bei dem Anschein einer besonderen Nähe zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer die Auftragsvergabe besonders sorgfältig zu prüfen.

80 Überarbeitete Handlungsanweisungen verbessern Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines Sonderprogramms

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Handlungsanweisungen für ihre Agenturen überarbeitet. So können Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines Sonderprogramms zur beruflichen Weiterbildung von Geringqualifizierten und älteren Beschäftigten in Unternehmen verbessert werden. Insbesondere soll durch Beispiele die Unterscheidung zwischen allgemein-beruflicher Weiterbildung und unternehmensspezifischer Schulung erleichtert werden. Diese verursachte bei den Agenturen für Arbeit häufig Probleme.

Die Bundesagentur hat im Jahre 2006 das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen – WeGebAU“ eingeführt. Zielgruppe des Sonderprogramms sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen. Sie sollen durch die Förderung Anreize erhalten, ihre Beschäftigten weiterzubilden. Das Sonderprogramm sieht Erleichterungen gegenüber den Regelungen zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) vor. Beispielsweise können Zuschüsse zum Arbeitsentgelt auch für Teilqualifizierungen, die nicht zu einem Berufsabschluss führen, gewährt werden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte gemeinsam mit drei Prüfungsämtern des Bundes, wie die Bundesagentur das Sonderprogramm umsetzte. Er stellte fest, dass die Agenturen die Fördervoraussetzungen häufig nur summarisch prüften, ihre Entscheidungen nur unzureichend dokumentierten und sich die Fördermaßnahmen auf wenige, überwiegend größere Betriebe beschränkten. Statt für allgemein-berufliche Weiterbildungen nutzten die Unternehmen die Fördermöglichkeiten für Schulungen, die im betrieblichen Interesse lagen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, wie die Agenturen Förderungen bewilligt haben. Die Bundesagentur sollte die Agenturen anhalten, in jedem Fall die Fördervoraussetzungen sorgfältig zu prüfen und zu dokumentieren. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es mit dem gesetzlichen Auftrag der Bundesagentur und ihrer Verpflichtung zur Neutralität nicht zu vereinbaren, dass einzelne Unternehmen ihre betriebsnotwendigen Schulungskosten auf die Versichertengemeinschaft abwälzen. Die Agenturen haben daher insbesondere zwischen allgemein-beruflicher Weiterbildung und unternehmensspezifischer Schulung zu unterscheiden.

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie habe die Handlungsanweisungen für die Agenturen überarbeitet. Die Agenturen seien aufgefordert, auf die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und insbesondere auf die Vermittlung allgemein-beruflicher oder zumindest branchenbezogener Inhalte zu achten. Die Regionaldirektionen würden Arbeitshilfen zur Verfügung stellen, die Beispiele zur Unterscheidung förderfähiger und nicht förderfähiger Maßnahmen enthielten. Die Bundesagentur werde zudem bei ihrer Qualitätssicherung verstärkt auf die Dokumentation achten. So können Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung verbessert werden.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes – Jahresrechnung 2008

1.0

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes die Jahresrechnung 2008 geprüft. Er hat dabei keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen. Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Anteil der formal fehlerhaften Buchungsfälle ist gegenüber dem Vorjahr nicht zurückgegangen und mit 9 % immer noch hoch.

Erste Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise konnten bei der Haushaltsführung 2008 noch aufgefangen werden. Die Gesamtausgaben des Bundes waren im Jahre 2008 mit 282,3 Mrd. Euro um 0,9 Mrd. Euro geringer als geplant. Gegenüber dem Vorjahr (270,4 Mrd. Euro) stiegen sie hingegen um 11,9 Mrd. Euro. Auch die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme) unterschritten das Soll geringfügig um 0,6 Mrd. Euro; aufgrund gestiegener Steuer- und Privatisierungseinnahmen waren sie um 14,8 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Das Finanzierungsdefizit betrug 11,8 Mrd. Euro (-2,9 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2008).

Die Nettoneuverschuldung lag mit 11,5 Mrd. Euro um 0,4 Mrd. Euro unter dem Soll. Für Investitionen wurden 24,3 Mrd. Euro ausgegeben. Die verfassungsrechtliche Regelobergrenze für die Kreditaufnahme wurde somit deutlich unterschritten.

Im Jahre 2008 wurde erstmals eine neue haushaltsgesetzliche Regelung zu den Kreditermächtigungen wirksam. Danach sind zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Haushaltsjahres in Anspruch zu nehmen, bevor auf Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgegriffen wird. Dies führte zu einem Rückgang der Restkreditermächtigungen für das Haushaltsjahr 2009 auf 0,4 Mrd. Euro.

Die Gesamtverschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen betrug ausweislich der Jahresrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2008 insgesamt 941,3 Mrd. Euro. Die in anderen Veröffentlichungen des Bundesministeriums der Finanzen ausgewiesenen Kassenverstärkungskredite und die Schulden des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. waren nicht enthalten. Die Gesamtschuld betrug danach 985,7 Mrd. Euro. Im Interesse einer einheitlichen und vollständigen Darstellung sollte die Vermögensrechnung um diese Positionen ergänzt werden.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben waren mit 3,7 Mrd. Euro erheblich höher als im Vorjahr. Fallzahl und Volumen der nicht genehmigten über- und außerplanmäßigen Ausgaben stiegen leicht an.

Ausweislich der Jahresrechnung wurden in das Haushaltsjahr 2008 Mittel von 6,2 Mrd. Euro übertragen. Zutreffend sind jedoch 6,3 Mrd. Euro, da Ausgabereste von 66,4 Mio. Euro wegen eines Fehlers nicht erfasst wurden. Bei den flexibilisierten Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2008 Ausgabereste aus dem Vorjahr von 164,7 Mio. Euro in Abgang gestellt; das sind 12 % der übertragbaren Mittel. Dabei fiel deren Anteil in den einzelnen Ressorts erneut sehr unterschiedlich aus.

Die Verpflichtungsermächtigungen wurden in noch geringerem Umfang als im Vorjahr in Anspruch genommen. Die Gewährleistungsermächtigungen wurden im Jahre 2008 vor allem für den Bereich „Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland“ stärker genutzt.

Die Vermögensrechnung weist zum Jahresende 2008 einen Vermögensbestand von 151,8 Mrd. Euro aus (Vorjahr: 142,9 Mrd. Euro). Ihre Aussagekraft hat sich verbessert, da sie erstmals Angaben zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes enthält.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2007 erteilt

Für das Haushaltsjahr 2007 haben der Bundesrat am 13. Februar 2009 (Bundesratsdrucksache 246/08) und der Deutsche Bundestag am 13. Mai 2009 (Plenarprotokoll 16/221 i. V. m. Bundestagsdrucksache 16/12907) auf der Grundlage der Jahresrechnung und der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundestagsdrucksache 16/11000) die Bundesregierung entlastet.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2008

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2009 die Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2008 dem Deutschen Bundestag (Bundestagsdrucksache 16/12620) und dem Bundesrat (Bundesratsdrucksache 301/09) gemäß Artikel 114 Absatz 1 Grundgesetz als Grundlagen für die parlamentarische Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

Die Jahresrechnung besteht aus der Haushalts- und der Vermögensrechnung. In der Haushaltsrechnung werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berück-

sichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt (§ 81 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). In der Vermögensrechnung sind das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen (§ 86 BHO).

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2008

1.2.1 Jahresrechnung 2008 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern die Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2008 stichprobenweise mit folgendem Ergebnis geprüft:

- Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt; dies gilt auch für die Sondervermögen.
- Die Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Teilweise hat der Bundesrechnungshof jedoch formale Fehler festgestellt. Dabei handelt es sich vor allem um unvollständige begründende Unterlagen sowie fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke. Von den insgesamt geprüften 13 000 Buchungsfällen waren 9 % formal fehlerhaft. In den geprüften Fällen hatten die Fehler keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen.

Der Anteil der fehlerhaften Belege ist gegenüber dem Haushaltsjahr 2007 unverändert. Für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ist ein Fehleranteil von 9 % weiterhin hoch. Sorgfalt beim Umgang mit Haushaltsmitteln ist unerlässlich. Ansonsten sind Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gefährdet und auch finanzielle Nachteile für den Bundeshaushalt nicht auszuschließen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, seine Bemühungen, den Anteil formaler Fehler zu verringern, fortzusetzen. Dazu fänden regelmäßig Besprechungen mit den Leitern der Bundeskassen sowie den Beauftragten für den Haushalt der Ressorts statt. Diese seien aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Rechnungslegung eingehalten werden.[1]

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Letzter Haushalt vor der Krise

Der Bundeshaushalt 2008 war noch wenig beeinflusst von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Das am 22. Dezember 2007 verkündete[2] Haushaltsgesetz 2008 sah Einnahmen und Ausgaben von 283,2 Mrd. Euro und eine Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme von 11,9 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 1).

Nach dem **Haushaltsergebnis** lagen die tatsächlichen Gesamtausgaben mit 282,3 Mrd. Euro um 0,9 Mrd. Euro unter dem Haushaltssoll. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) von 270,5 Mrd. Euro unterschritten das Soll um 0,6 Mrd. Euro.

Erste Auswirkungen der sich vor allem in der zweiten Jahreshälfte 2008 abzeichnenden Wirtschafts- und Finanzkrise konnten im Haushaltsvollzug noch aufgefangen werden. Außerplanmäßige Mehrausgaben entstanden für eine Darlehenszusage an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Zusammenhang mit der Zuweisung einer Kapitalmaßnahme zugunsten der IKB Deutsche Industriebank AG von 1,2 Mrd. Euro. Auch Mindereinnahmen wegen zurückgestellter Privatisierungen (Deutsche Bahn AG, TLG Immobilien GmbH) von 5,1 Mrd. Euro wurden durch Entlastungen an anderer Stelle[3] ausgeglichen.

Daneben hat der Bund im Herbst 2008 – vor Gründung des Sondervermögens „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) – der in Schieflage geratenen Hypo Real Estate Group Bürgschaften von 35 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt[4], die als Eventualverbindlichkeiten jedoch nicht unmittelbar haushaltswirksam waren.

Die weiteren über- und außerplanmäßig bewilligten Mittel beliefen sich auf 2,5 Mrd. Euro. Darunter fiel auch die Rückzahlung einer Beihilfe an die Deutsche Post AG von 1,1 Mrd. Euro. Hierzu war der Bund durch das Europäische Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften verpflichtet worden, das eine Beihilfeentscheidung der EU-Kommission aus dem Jahre 2002 aufgehoben hat. Auch diese Mehrausgaben konnten durch Minderausgaben in anderen Bereichen gedeckt werden.

Den Gesamtausgaben von 282,3 Mrd. Euro standen Steuereinnahmen von 239,2 Mrd. Euro, sonstige Einnahmen von 31,2 Mrd. Euro, Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro und eine Nettokreditaufnahme von 11,5 Mrd. Euro gegenüber. Die Nettokreditaufnahme lag um 0,4 Mrd. Euro unter dem Soll und um 12,8 Mrd. Euro unter den Investitionsausgaben (24,3 Mrd. Euro). Die Regelverschuldungsgrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz wurde somit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Gegenüber dem Vorjahr erhöhten sich die Gesamtausgaben um 4,4 % bzw. 11,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Die höchsten Ausgabensteigerungen entfielen auf die Zahlungen an die Postbeamtenversorgungskasse (5,8 Mrd. Euro), das Eltern- und das Erziehungsgeld (per saldo 1,1 Mrd. Euro), die Verteidigungsausgaben (1,5 Mrd. Euro), die Zinsen (1,4 Mrd. Euro), das KfW-Darlehen (1,2 Mrd. Euro) und die Rückzahlung einer Beihilfe an die Deutsche Post AG (1,1 Mrd. Euro).

[1] Vgl. insbesondere VV Nummer 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; VV Nummer 2 zu § 34 BHO i. V. m. VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung der BHO, Teil IV; § 80 BHO.

[2] Vgl. BGBl. I 2007 S. 3227.

[3] Insbesondere die Steuereinnahmen und die Erlöse aus Emissionszertifikaten waren höher als veranschlagt.

[4] Daneben wurde ein Bürgschaftsrahmen von 15 Mrd. Euro über ein Konsortium der deutschen Finanzwirtschaft bereitgestellt.

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse des Jahres 2008[1]

	Soll	Ist	Abweichung vom Soll
	Mrd. Euro		
Ausgaben	**283,2**	**282,3**	**-0,9**
– Personalausgaben	26,8	27,0	0,2
– laufender Sachaufwand	19,8	19,7	-0,1
– Zinsausgaben	41,8	40,2	-1,6
– Zuweisungen und Zuschüsse[2]	169,8	168,4	-1,4
– Sonstiges[3]	0,4	2,6	2,2
– Investitionsausgaben	24,7	24,3	-0,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**271,1**	**270,5**	**-0,6**
– Steuereinnahmen	238,0	239,2	1,2
– Sonstige Einnahmen	33,1	31,2	-1,9
Münzeinnahmen	**0,2**	**0,3**	**0,1**
Nettokreditaufnahme	**11,9**	**11,5**	**-0,4**
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-12,1	-11,8	0,3

1 Differenzen durch Rundung.
2 Darunter fallen insbesondere Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen wie Sondervermögen.
3 Darunter fallen insbesondere ein Darlehen an die KfW zum Ausgleich der mit dem Zuweisungsgeschäft IKB verbundenen Nachteile von 1,2 Mrd. Euro und die Rückzahlung einer Beihilfe von 1,1 Mrd. Euro an die Deutsche Post AG.

Tabelle 2

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2008 und 2007[1]

	Ist 2008	Ist 2007	Veränderung zu 2007	
	Mrd. Euro			Prozent
Ausgaben	**282,3**	**270,4**	**11,9**	***4,4***
– Personalausgaben	27,0	26,0	1,0	*3,7*
– laufender Sachaufwand	19,7	18,8	1,0	*5,3*
– Zinsausgaben	40,2	38,7	1,4	*3,7*
– Zuweisungen und Zuschüsse[2]	168,4	160,4	8,1	*5,0*
– Sonstiges[3]	2,6	0,4	2,3	*575,0*
– Investitionsausgaben	24,3	26,2	-1,9	*-7,2*
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	**270,5**	**255,7**	**14,8**	***5,8***
– Steuereinnahmen	239,2	230,1	9,2	*3,9*
– Sonstige Einnahmen	31,2	25,7	5,6	*21,7*
Münzeinnahmen	**0,3**	**0,4**	**-0,1**	***-27,3***
Nettokreditaufnahme	**11,5**	**14,3**	**-2,8**	***-19,5***
Nachrichtlich: Finanzierungssaldo	-11,8	-14,7	2,9	*19,7*

1 Differenzen durch Rundung.
2 Darunter fallen insbesondere Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen wie Sondervermögen.
3 Darunter fallen insbesondere ein Darlehen an die KfW zum Ausgleich der mit dem Zuweisungsgeschäft IKB verbundenen Nachteile von 1,2 Mrd. Euro und die Rückzahlung einer Beihilfe von 1,1 Mrd. Euro an die Deutsche Post AG.

1.3.2 Ausgaben leicht unter dem Soll

Die **Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2008 betrugen 282,3 Mrd. Euro. Sie lagen damit um 0,9 Mrd. Euro unter dem Soll von 283,2 Mrd. Euro.

Wesentliche **Mehrausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan fielen u. a. bei den beiden außerplanmäßigen Maßnahmen (Kapitalmaßnahmen IKB, Beihilfeerstattung an die Deutsche Post AG) sowie bei den Verteidigungsausgaben an. **Minderausgaben** gab es u. a. bei den Zinsen für die Bundesschuld, da das Zinsniveau niedriger als erwartet blieb (vgl. Tabelle 3).

Die **Investitionsausgaben** lagen mit 24,3 Mrd. Euro geringfügig (0,4 Mrd. Euro) unter dem veranschlagten Soll. Sie waren um 1,9 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr. Der Rückgang beruht darauf, dass im Jahre 2007 einmalig Finanzhilfen von 2,15 Mrd. Euro dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau" zugeführt worden sind.

1.3.3 Einnahmen trotz günstiger Steuereinnahmen leicht unter Soll

Die **Ist-Einnahmen** des Bundes im Haushaltsjahr 2008 waren geringfügig (um 0,6 Mrd. Euro) niedriger als geplant. Dabei entwickelten sich die **Steuereinnahmen** wie im Vorjahr positiv – sie waren um 1,2 Mrd. Euro höher als im Haushalt veranschlagt (vgl. Tabelle 4). Die **sonstigen Einnahmen** (einschließlich Bundesbankgewinn, ohne Münzeinnahmen) lagen dagegen mit 31,2 Mrd. Euro um 1,9 Mrd. Euro unter dem Sollansatz (33,1 Mrd. Euro).

Wesentliche **Mehreinnahmen** wurden u. a. aus dem erstmaligen Erlös von 0,9 Mrd. Euro aus der Veräußerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgasemissionsgesetz (CO_2-Emissionszertifikate) erzielt. Sie wurden teilweise (0,2 Mrd. Euro) für Mehrausgaben in den Bereichen Klimaschutz und erneuerbare Energien eingesetzt. Erhebliche **Mindereinnahmen** von 5,1 Mrd. Euro waren bei den Beteiligungserlösen zu verzeichnen. Hierfür waren insbesondere der verschobene Börsengang der Deutschen Bahn AG und der zurückgestellte Verkauf der TLG Immobilien GmbH ursächlich.

Trotz dieser Einnahmenausfälle überschritten die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen das Vorjahresergebnis um 2,2 Mrd. Euro.[5] Die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen waren um 0,6 Mrd. Euro höher. Bei den Steuereinnahmen lag das Plus bei 9,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2). Dies entspricht einem Anstieg von 4 %, nachdem bereits im Jahre 2007 das Steueraufkommen des Bundes um 26,1 Mrd. Euro bzw. 12,8 % gewachsen war. Insgesamt stiegen damit die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme) gegenüber dem Vorjahr um 14,8 Mrd. Euro.

[5] Hierzu zählen neben den Beteiligungserlösen von 5,6 Mrd. Euro (Kapitel 6002 Titel 133 01) die Einnahmen aus der Veräußerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgasemissionshandelsgesetz von 0,9 Mrd. Euro (Kapitel 1601 Titel 133 01) sowie Einnahmen aus der Veräußerung von Vermögenswerten bei der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" von 0,2 Mrd. Euro (Kapitel 1003 Titel 133 01).

Tabelle 3

Wesentliche Mehr-/Minderausgaben im Bundeshaushalt 2008[1]

	Soll 2008	Ist 2008	Abweichung
	Mrd. Euro		
Mehrausgaben			
– Kapitalmaßnahme IKB		1,2	1,2
– Beihilfeerstattung an die Deutsche Post AG		1,1	1,1
– Verteidigungsausgaben	29,5	30,3	0,8
– Arbeitslosengeld II	20,9	21,6	0,7
– EU-refinanzierte Ausgaben (Epl. 09, 11, 12 und 17)[2]	0,0	0,4	0,4
– Landwirtschaftliche Unfallversicherung	0,1	0,4[3]	0,3
– Eltern-/Erziehungsgeld	4,5	4,8	0,3
Minderausgaben			
– Zinsausgaben	41,8	40,2	-1,6
– Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	6,4	5,4	-1,0
– Bundeseisenbahnvermögen	5,4	4,7	-0,7
– Gewährleistungen	1,1	0,7	-0,4

[1] Die insbesondere in den Einzelplänen 09 (Wirtschaft und Technologie), 30 (Bildung und Forschung) sowie 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) veranschlagten globalen Minderausgaben von 298 Mio. Euro sind als haushaltsneutral anzusehen; sie wurden in voller Höhe erwirtschaftet (vgl. Nr. 5.8 der Jahresrechnung).

[2] EU-refinanzierte Ausgaben werden im Haushalt grundsätzlich als Leertitel veranschlagt (vgl. Tabelle 4).

[3] Davon 0,2 Mrd. Euro als Jahresrate 2008 zur Finanzierung der auf die Jahre 2008 und 2009 begrenzten Erleichterung der Kapitalisierung (Abfindung) von bestimmten Bestandsrenten der Landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften.

Der Aussteuerungsbetrag[6] der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), der im Vorjahr 1,9 Mrd. Euro betrug, wurde durch den **Eingliederungsbeitrag**[7] von 5,0 Mrd. Euro ersetzt. Diesen erhält der Bundeshaushalt auch als Ausgleich dafür, dass infolge der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe u. a. Leistungen für Langzeitarbeitslose vom Haushalt der Bundesagentur auf den Bundeshaushalt verlagert worden sind (vgl. dazu Nr. 2.2.3.2).

Die Einnahmen aus dem **Bundesbankgewinn** betrugen 4,3 Mrd. Euro. Sie entsprachen dem Jahresüberschuss des Geschäftsjahres 2007, den die Bundesbank vollständig an den Bund abführt (Vorjahr: 4,2 Mrd. Euro). Wie in den Vorjahren wurde von dem abgeführten Gewinn ein Anteil von 3,5 Mrd. Euro (veranschlagtes Soll) zur Ausgabenfinanzierung im Bundeshaushalt verwendet. Die verbleibenden 0,8 Mrd. Euro wurden entsprechend den gesetzlichen Vorschriften[8] dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt (vgl. Abbildung 1).

[6] Den Aussteuerungsbetrag zahlte die Bundesagentur an den Bund für jeden Empfänger von Arbeitslosengeld I, der in das Arbeitslosengeld II wechselte.

[7] Der Beitrag entspricht 50 % der jeweiligen Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Ist-Eingliederungsbudget des Vorjahres) die dem Bund durch die Bundesagentur erstattet werden.

[8] § 6 Absatz 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

Tabelle 4

Wesentliche Mehr-/Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2008

	Soll 2008	Ist 2008	Abweichung
	Mrd. Euro		
Mehreinnahmen			
– Steuereinnahmen	238,0	239,2	1,2
darunter:			
Veranlagte Einkommensteuer	12,7	13,9	1,2
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	7,1	8,3	1,2
Einfuhrumsatzsteuer	23,2	24,6	1,4
Eigenmittel der EU (ohne Zölle)	-20,3	-19,0	1,3
Zinsabschlag	5,3	5,9	0,6
Körperschaftsteuer	8,9	7,9	-1,0
Umsatzsteuer	73,4	71,2	-2,2
Energiesteuer (Erdgasverbrauch)	2,8	2,1	-0,7
– Einnahmen aus Zuschüssen der EU (Epl. 09, 11, 12)[1]	0,0	0,8	0,8
– Geldstrafen, Geldbußen und Gerichtskosten (Bundeskartellamt)	0,0	0,3	0,3
Mindereinnahmen			
– Erlöse aus Kapitalvermögen	10,7	6,7	-4,0
darunter:			
Beteiligungserlöse	10,7	5,6	-5,1
Erlöse aus der Veräußerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgasemissionshandelsgesetz[2]	0,0	0,9	0,9

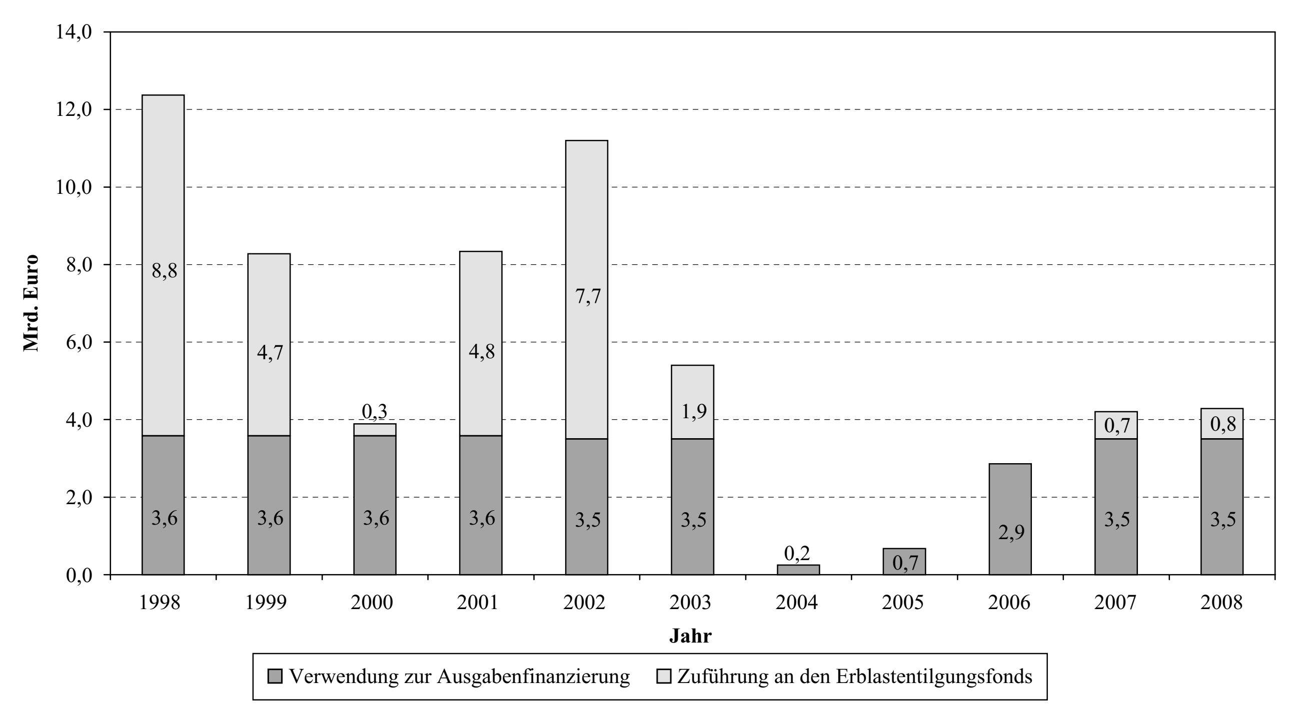
[1] Zuschüsse der EU werden im Bundeshaushalt grundsätzlich als Leertitel veranschlagt (vgl. Tabelle 3).

[2] Als Leertitel veranschlagt.

Abbildung 1



Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung

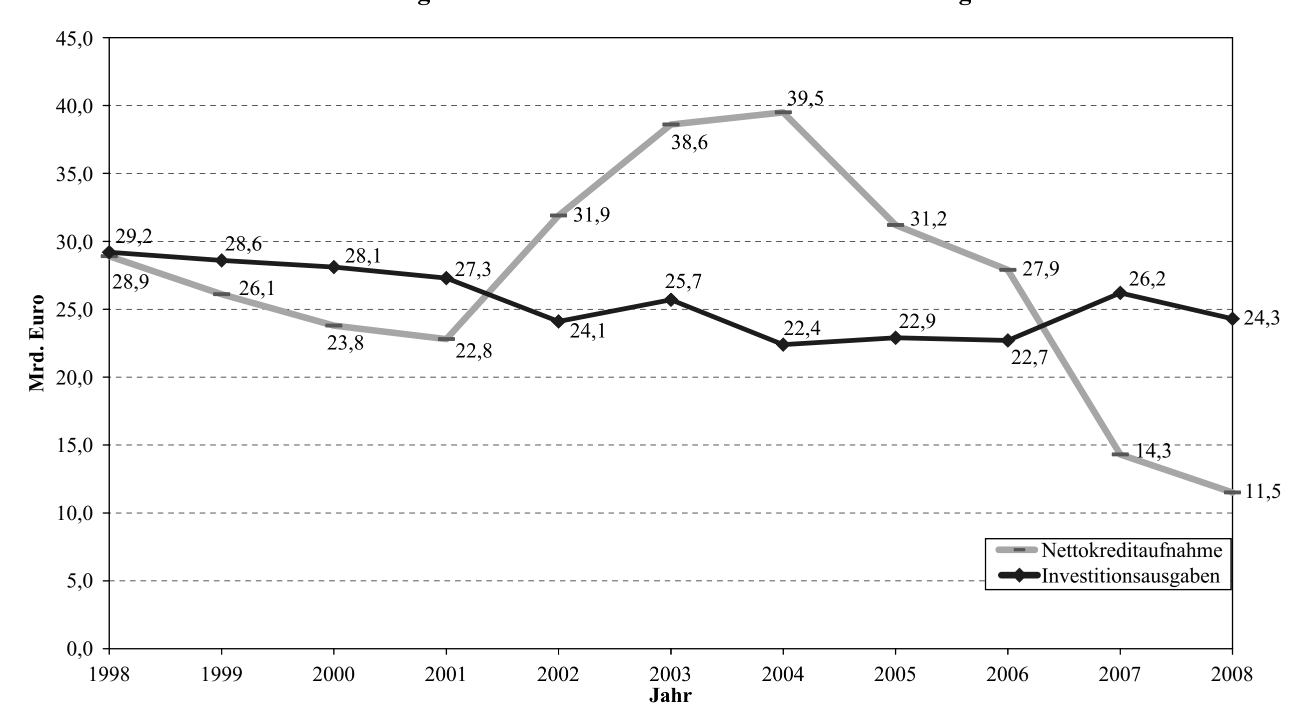


1.3.4 Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme nur wenig zurückgegangen

Der Bundeshaushalt 2008 sah ein Finanzierungsdefizit von 12,1 Mrd. Euro vor, das durch eine Nettokreditaufnahme von 11,9 Mrd. Euro und Münzeinnahmen von 0,2 Mrd. Euro gedeckt werden sollte. Mit 11,8 Mrd. Euro lag das Finanzierungsdefizit beim Haushaltsabschluss 0,3 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Wert. Da die Münzeinnahmen um 0,1 Mrd. Euro höher als geplant waren, konnte die Nettokreditaufnahme im Ist-Ergebnis um 0,4 Mrd. Euro auf 11,5 Mrd. Euro gesenkt werden. Sie unterschritt damit wie im Jahre 2007 die von den Investitionsausgaben gebildete Regelkreditgrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz deutlich (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben



Gegenüber dem Haushaltsabschluss 2007 gingen das Finanzierungsdefizit um 2,9 und die Nettokreditaufnahme um 2,8 Mrd. Euro zurück. Der überwiegende Teil des Steuerzuwachses von 9,2 Mrd. Euro floss somit nicht in die Rückführung der Nettoneuverschuldung, sondern diente der teilweisen Deckung der um 11,9 Mrd. Euro höheren Ausgaben.

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Restkreditermächtigungen neu geregelt

Das Haushaltsgesetz 2008 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben von 11,9 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung (§ 18 Absatz 3 BHO) aus dem Vorjahr von 10,1 Mrd. Euro. Damit betrug der **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** 22,0 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme[1]

	Ermächtigungsbetrag 2008	**Inanspruchnahme 2008**	**Abweichung**	**Inanspruchnahme 2007**
	Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Absatz 3 BHO)	10,1	0,0	-10,1	10,0
(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2008)	*(8,7)*			
Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2008)	11,9	11,5	0,4[2]	4,3
Gesamtkreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	22,0			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	**13,3**	**11,5**	**1,8**	**14,3**
Weitere Kreditermächtigungen				
a) zur Tilgung (§ 2 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2008)	217,2	217,2	0,0	215,3
b) zur Marktpflege (§ 2 Absatz 5 Haushaltsgesetz 2008)[3]	6,7	0,0	6,7	-2,8
Bundesbankmehrgewinn (§ 2 Absatz 2, Satz 4 Haushaltsgesetz 2008)[4]	(0,0)	(0,8)	(0,8)	(0,7)
Gesamtinanspruchnahme, zugleich **Bruttokreditaufnahme** in haushaltsmäßiger Abgrenzung[5]		228,8		226,9
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln – s. a) und b)		-217,2		-212,6
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	11,9	11,5	-0,4	14,3
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	**24,7**	**24,3**	**-0,4**	**26,2**

[1] Differenzen durch Rundung.
[2] In Höhe dieses Betrages wird sie als Restkreditermächtigung in das Jahr 2009 übertragen.
[3] Bis 5 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, -obligationen und -schatzanweisungen.
[4] Die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 Haushaltsgesetz 2008 die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2008.
[5] In der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2008 in das Jahr 2007 von -2,3 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2009 in das Jahr 2008 von 1,9 Mrd. Euro.

Bis zum Ende des Haushaltsjahres 2007 nahm das Bundesministerium bei der Bewirtschaftung der Kreditermächtigungen regelmäßig zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch (FiFo-Methode[9]). Es konnte so die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zunächst schonen. Im nächsten Haushaltsjahr standen dann regelmäßig die nicht ausgeschöpften Ermächtigungen wiederum – diesmal als Restkreditermächtigungen – zur Verfügung (vgl. Abbildung 3). Die Gesamtkreditermächtigung war dadurch stets hoch und überstieg die für den laufenden Haushalt veranschlagte Nettokreditaufnahme erheblich.

Der Bundesrechnungshof hatte das FiFo-Verfahren wiederholt in seinen Bemerkungen mit dem Ziel kritisiert, das parlamentarische Budgetrecht zu stärken (vgl. zuletzt Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 1.4.1). Auch das Bundesverfassungsgericht hatte Zweifel an der Vereinbarkeit der Praxis mit dem Normzweck des § 18 Absatz 3 BHO geäußert.[10]

[9] „First in, First out“. Aus dem Bereich der Warenwirtschaft stammende Bezeichnung für ein Verfahren, bei dem diejenigen Vermögensgegenstände, die zuerst angeschafft oder hergestellt worden sind, auch zuerst wieder veräußert oder verbraucht werden.

[10] Vgl. Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007 im Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2004; BVerfGE 119, 96, 144, 153.

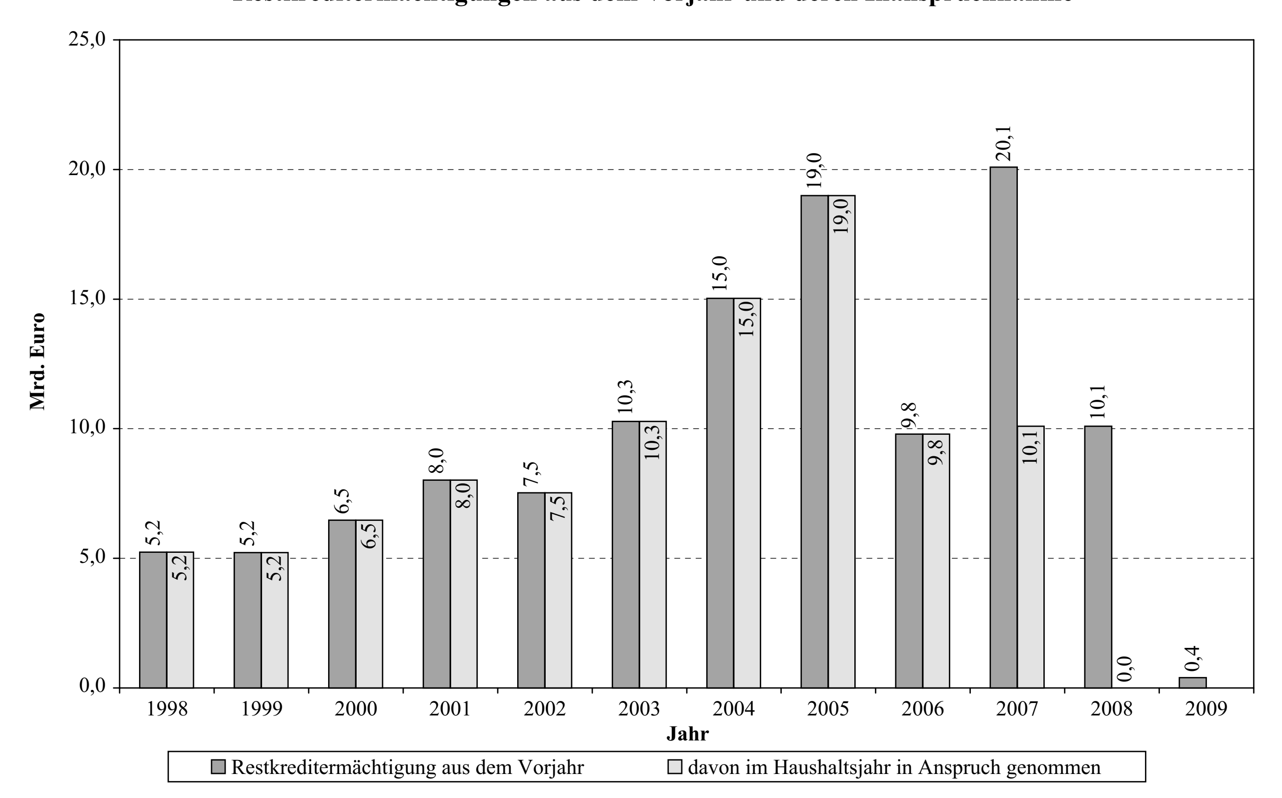
Diesen Bedenken trug der Haushaltsgesetzgeber für das Haushaltsjahr 2008 Rechnung. Er änderte die haushaltsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage zur Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen (§ 2 Absatz 8 Haushaltsgesetz 2008). Nunmehr muss das Bundesministerium zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen, bevor es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen kann (LiFo-Methode[11]). Ungenutzte Restkreditermächtigungen verfallen im Regelfall nach einem Jahr (§ 18 Absatz 3 Satz 1 BHO). Diese Umstellung stärkt das parlamentarische Budgetrecht. Sie folgt dem Normzweck des § 18 Absatz 3 BHO, der in einer zeitlichen Begrenzung der Kreditermächtigungen liegt. Auch wird die Berechnung des Ermächtigungsrahmens für die Nettokreditaufnahme vereinfacht.

Über Restkreditermächtigungen von bis zu 0,5 % des Haushaltssolls kann das Bundesministerium eigenständig verfügen. Die darüber hinausgehenden Restkreditermächtigungen sind gesperrt. Das Bundesministerium hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu unterrichten, um diese Restkreditermächtigung zu entsperren. Diese Unterrichtungspflicht gilt, soweit nicht aus zwingenden Gründen eine Ausnahme geboten ist.

[11] „Last in, First out“. Aus dem Bereich der Warenwirtschaft stammende Bezeichnung für ein Verfahren, bei dem diejenigen Vermögensgegenstände, die zuletzt angeschafft oder hergestellt worden sind, zuerst wieder veräußert oder verbraucht werden.

Abbildung 3

Restkreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme[1]



[1] Das Bundesministerium hat auf zunächst weiter geltende Restkreditermächtigungen von 10,0 Mrd. Euro für das Jahr 2007 verzichtet. Ab dem Jahre 2008: LiFo-Methode (Fn. 11).

Nach dieser neuen Regelung standen dem Bundesministerium 13,3 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Beteiligung des Parlaments zur Verfügung. Dieser Betrag setzte sich wie folgt zusammen:

- 11,9 Mrd. Euro bewilligte Nettokreditaufnahme,
- 1,4 Mrd. Euro (entsprechend 0,5 % des Haushaltssolls 2008 von 282,3 Mrd. Euro) als nicht gesperrter Anteil der Restkreditermächtigung 2007.

Da schon die Kreditermächtigungen des laufenden Haushalts 2008 nicht ausgeschöpft wurden, war ein Rückgriff auf ältere Restkreditermächtigungen nicht erforderlich. Diese mussten zu Beginn des Haushaltsjahres 2009 in Abgang gestellt werden. Für den Haushalt 2009 stehen als Restkreditermächtigungen aus dem Jahre 2008 nur noch 0,4 Mrd. Euro zur Verfügung. Nach der früheren FiFo-Methode wären es 10,5 Mrd. Euro gewesen.

1.4.2 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Der Bund hat sein Schuldenmanagement zur Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH ausgelagert. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2008 enthält eine Ermächtigung, im Haushaltsjahr bei der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge abzuschließen:

- zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro,
- zur Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30,0 Mrd. Euro.

Die Finanzagentur nutzte diese Ermächtigungen für derivative Finanzinstrumente teilweise. Auf den gesonderten Ausweis in einem eigenen Haushaltstitel wird seit dem Haushaltsjahr 2004 aufgrund der für den Kapitalmarkt sensiblen Daten verzichtet. Damit unterbleibt auch ein Ausweis in der Jahresrechnung. Art und Umfang der derivativen Geschäfte werden im geheim tagenden Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages erörtert.[12]

1.5 Gesamtverschuldung des Bundes wird uneinheitlich ausgewiesen

Die Gesamtverschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen betrug ausweislich der Jahresrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2008 insgesamt 941,3 Mrd. Euro. Davon entfielen 8,2 Mrd. Euro auf Kredite des FMS (vgl. Nr. 1.11.4). Insgesamt lag die Gesamtverschuldung danach um 19,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr.

Der Bestand der **Kassenverstärkungskredite** war zum Jahresende 2008 mit 26,7 Mrd. Euro um 8,6 Mrd. Euro ebenfalls höher als im Vorjahr.

In den für die Öffentlichkeit bestimmten Monatsberichten des Bundesministeriums werden die Schulden des Bundes zum Ende des Haushaltsjahres 2008 dagegen mit 985,7 Mrd. Euro ausgewiesen. Dies entspricht auch den Daten, die das Statistische Bundesamt veröffentlicht hat. Neben den in der Jahresrechnung ausgewiesenen Schulden des Bundes werden in diesen Publikationen die Kassenverstärkungskredite sowie die Schulden des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. mit in den Schuldenstand einbezogen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte eine einheitliche – möglichst umfassende – Darstellung des Schuldenstands des Bundes angestrebt werden. Hierzu sollte die Jahresrechnung um die o. a. Angaben zu Kassenverstärkungskrediten und Extrahaushalten ergänzt werden.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, in der Vermögensrechnung 2009 die Kassenverstärkungskredite in die Darstellung der Schulden des Bundes einzubeziehen.

Der Bundesrechnungshof gibt zu bedenken, dass das Einbeziehen der Kassenverstärkungskredite nur ein Zwischenschritt sein kann. Im Interesse einer einheitlichen und umfassenden Darstellung des Schuldenstandes sollten die Angaben in der Vermögensrechnung auch um Extrahaushalte wie den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. ergänzt werden.[13]

1.6 Haushaltsüberschreitungen

1.6.1 Deutlicher Anstieg der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2008 wurden überplanmäßige Ausgaben von 1,2 Mrd. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 2,5 Mrd. Euro geleistet (vgl. Abbildung 4).[14] Der Gesamtbetrag von 3,7 Mrd. Euro entsprach 1,6 % des Haushalts-Solls (283,2 Mrd. Euro). Er lag erheblich über dem Vorjahresergebnis (0,6 Mrd. Euro).

Die größten **überplanmäßigen Ausgaben** fielen im Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) an. Sie ergaben sich beim Arbeitslosengeld II (608 Mio. Euro) infolge der im Jahresverlauf 2008 höher als geplanten Zahl der Bedarfsgemeinschaften. Bei den Leistungen an die Sozialversicherung (Kapitel 1113)[15] wurden insgesamt 101 Mio. Euro überplanmäßig gezahlt.

Weitere nennenswerte überplanmäßige Ausgaben verzeichneten der Einzelplan 17 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend), insbesondere für das Elterngeld (146 Mio. Euro) und das Erziehungsgeld (109 Mio. Euro), sowie der Einzelplan 14 (Bundesministerium der Verteidigung) für Umsatzsteuernachzahlungen der Forschungsgesellschaft für Angewandte Naturwissenschaften (87 Mio. Euro).

[12] Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

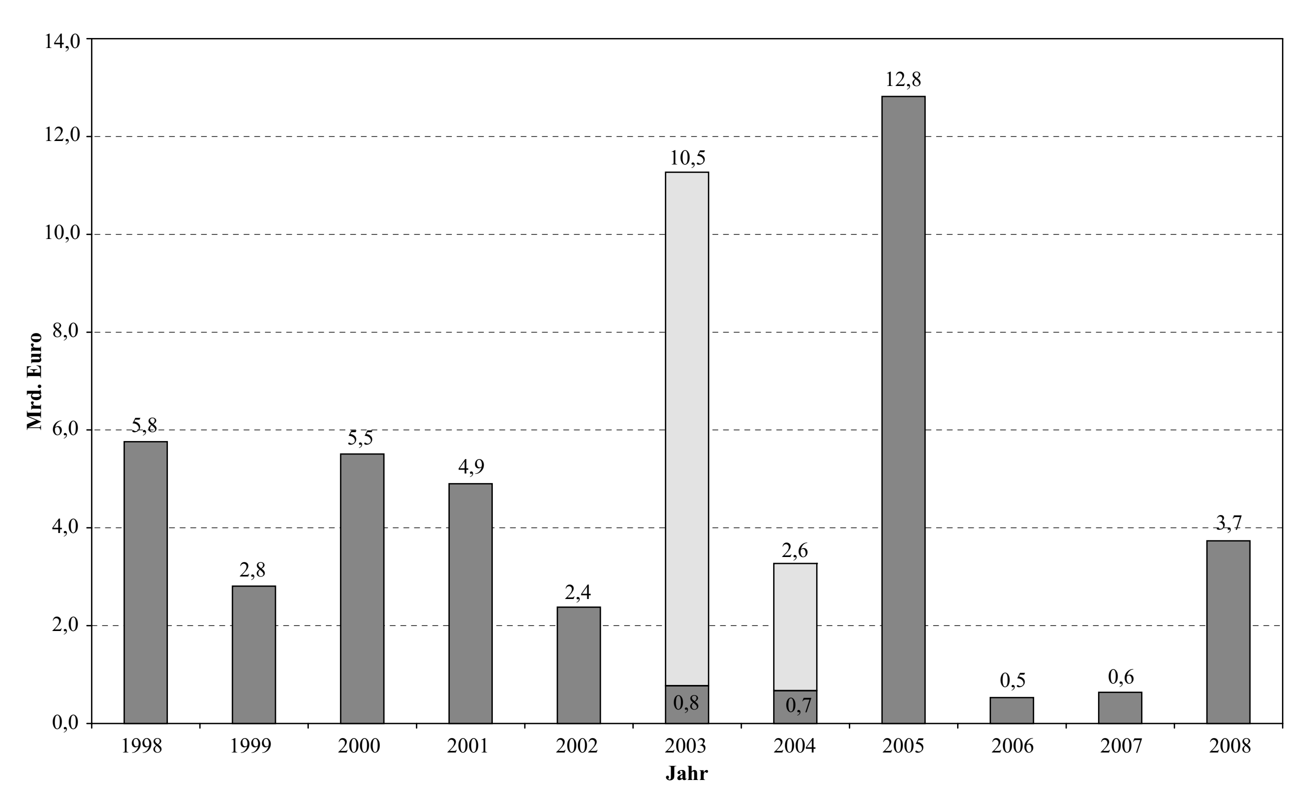
[13] Schuldenstand des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (2008): 15,5 Mrd. Euro (Kreditmarktmittel) sowie 2,1 Mrd. Euro (Kassenkredite).

[14] Vgl. Nr. 5.1.1 der Jahresrechnung.

[15] Kapitel 1113 Titel 636 12 – Zuschuss des Bundes an die Künstlersozialkasse –, Titel 636 22 – Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die RV in den neuen Ländern –, Titel 636 85 – Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen.

Abbildung 4

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben[1]



[1] 2003 und 2004: Die zunächst überplanmäßig bewilligten Ausgaben für den Arbeitsmarkt und das Wohngeld (nur 2004) von 10,5 Mrd. Euro bzw. 2,6 Mrd. Euro wurden nicht in der jeweiligen Jahresrechnung ausgewiesen, da das Haushaltssoll durch einen Nachtrag entsprechend erhöht wurde.

Außerplanmäßige Ausgaben fielen vor allem im Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) an. Hier wurden – wie ausgeführt – Ausgaben für ein Darlehen an die KfW von 1,2 Mrd. Euro zum Ausgleich der mit dem Zuweisungsgeschäft IKB verbundenen Nachteile außerplanmäßig geleistet. Auch zahlte der Bund an die Deutsche Post AG eine Beihilfe von 1,1 Mrd. Euro zurück.

Durch die Übernahme der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung für Kindererziehungszeiten durch den Bund waren im Einzelplan 11 außerplanmäßige Ausgaben von 290 Mio. Euro zu leisten.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden vollständig durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts gedeckt.[16]

1.6.2 Ungenehmigte Ausgaben von 15 Mio. Euro

Bei den in der Jahresrechnung 2008 ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen wurden in elf Fällen (2007: zehn Fälle) Ausgaben von insgesamt 15,0 Mio. Euro (2007: 10,8 Mio. Euro) ohne die notwendige Einwilligung des Bundesministeriums geleistet. Dies betraf sechs Einzelpläne. Gesamtsumme und Anzahl solcher Fälle stiegen gegenüber dem Vorjahr wieder leicht an (vgl. Abbildung 5).

[16] Vgl. Nr. 4.3.4.1 der Jahresrechnung.

Das Bundesministerium erklärte in drei Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In den übrigen Fällen gab das Bundesministerium diese Erklärung nicht ab. Entweder hatte das Ressort keinen Antrag gestellt oder es konnte nicht begründen, dass die Voraussetzungen für eine Einwilligung vorlagen. Dies betraf zwei Fallkonstellationen:

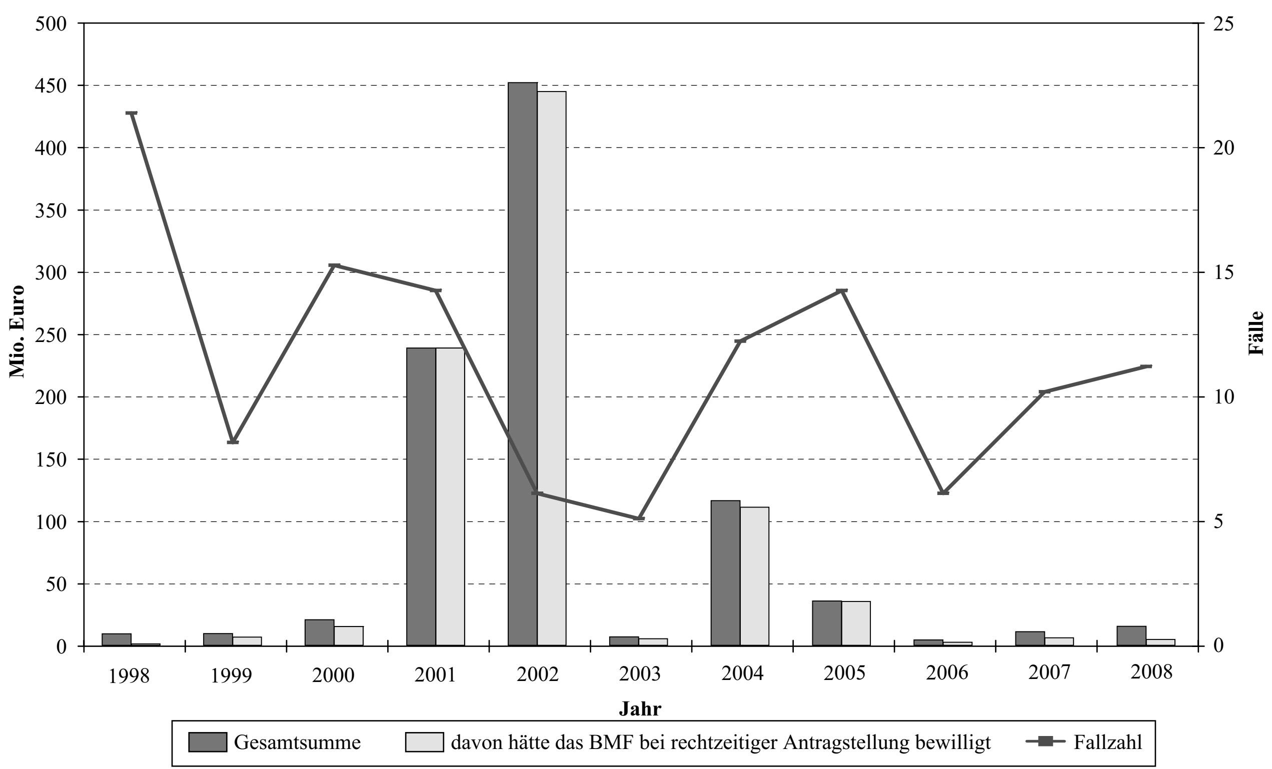
- Die Haushaltsüberschreitungen beruhten auf einer unzulässigen Anwendung der hauptgruppenübergreifenden Deckungsfähigkeit von 20 % bei den flexibilisierten Ausgaben.
- Die betreffenden Ressorts gingen neue rechtsverbindliche Verpflichtungen ein, ohne vorher zu prüfen, ob ausreichende Haushaltsmittel zur Verfügung standen.

Das Bundesministerium hat die Ressorts mit seinem Schreiben vom 1. April 2009 aufgefordert sicherzustellen, dass künftig Haushaltsüberschreitungen ohne seine Einwilligung vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hält die unmittelbare Reaktion des Bundesministeriums für richtig und notwendig. Er erwartet, dass alle Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts in Abstimmung mit ihren mittelbewirtschaftenden Stellen der Aufforderung des Bundesministeriums nachkommen.

Abbildung 5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Zustimmung des BMF[1]



[1] Eine vom Bundesministerium unzutreffend als nicht genehmigt in der Jahresrechnung 2007 ausgewiesene überplanmäßige Ausgabe ist nicht berücksichtigt.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben, die zur Erfüllung einer Rechtsverpflichtung geleistet werden müssen, sind ab einem Betrag von 50 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss vorzulegen. Liegt solchen Ausgaben keine Rechtsverpflichtung zugrunde, besteht die Vorlagepflicht ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Satz 2 Haushaltsgesetz 2008). Ausweislich der Jahresrechnung 2008[17] bestand die Vorlagepflicht in sieben Fällen mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro. Hinzu kamen drei über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Rechtsverpflichtung von mehr als 5 Mio. Euro. Neun der zehn Fälle legte das Bundesministerium vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vor. In einem Fall[18] machte es von der Ausnahmeregelung gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 Haushaltsgesetz 2008 Gebrauch, nach der bei zwingenden Gründen eine vorherige Vorlage unterbleiben kann. Der Haushaltsausschuss wurde vom Bundesministerium nachträglich unterrichtet.

[17] Vgl. Nr. 5.1.1 der Jahresrechnung.

[18] Kapitel 6002 Titel 697 01 – Darlehen an die KfW zum Ausgleich der mit dem Zuweisungsgeschäft IKB verbundenen Nachteile.

1.7 Ausgabereste

1.7.1 Ausgabereste steigen wieder

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2007 übertragbaren Mitteln von 8,0 Mrd. Euro wurden ausweislich der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2008 **Ausgabereste** von 6,2 Mrd. Euro gebildet.[19] In dieser Summe wurden jedoch Ausgabereste im Einzelplan 10 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) von 66,4 Mio. Euro versehentlich nicht berücksichtigt. Tatsächlich wurden damit für das Haushaltsjahr 2008 Ausgabereste von 6,3 Mrd. Euro gebildet.

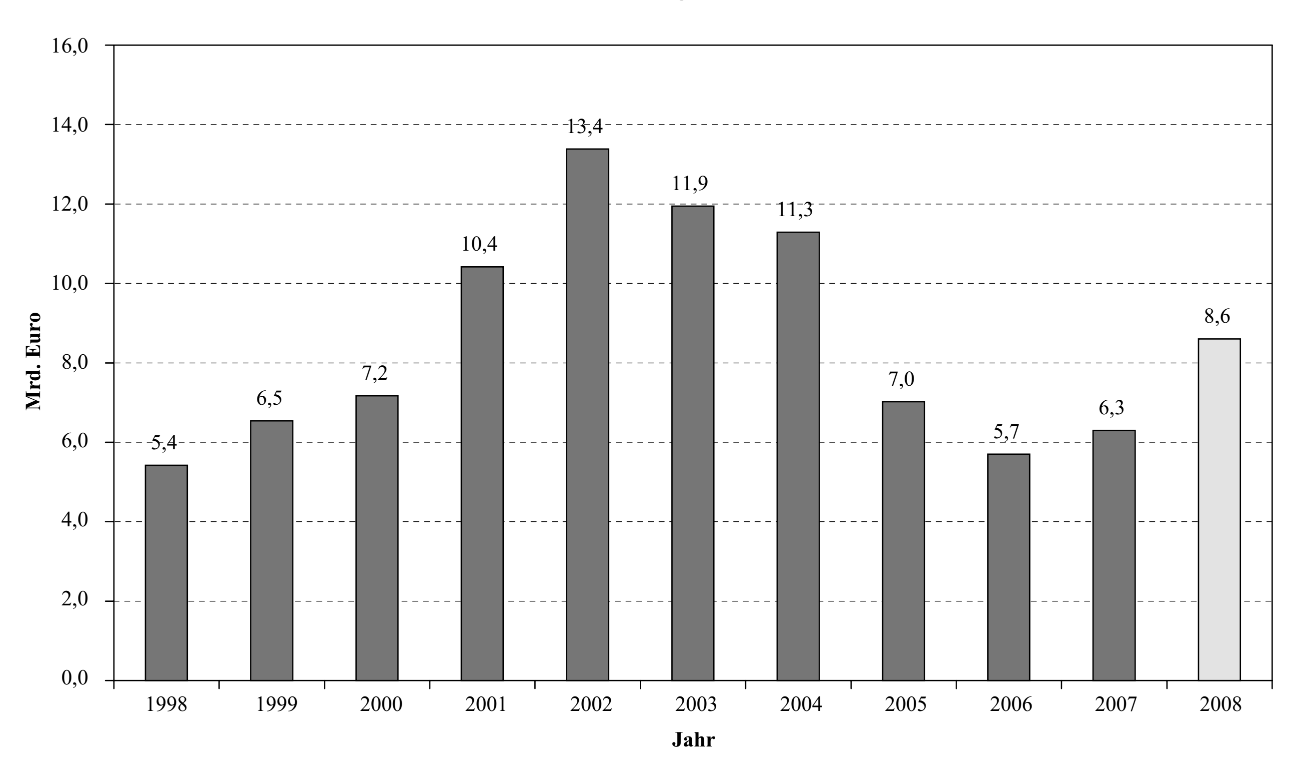
Gegenüber dem Vorjahr (5,7 Mrd. Euro) stiegen die Ausgabereste um 0,6 Mrd. Euro. Das ist der erste Anstieg seit dem Jahre 2002 (vgl. Abbildung 6). Die höheren Ausgabereste beruhen im Wesentlichen darauf, dass im Kapitel 3205 (Verzinsung) und im Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen) Mittel von insgesamt 0,7 Mrd. Euro nicht in Anspruch genommen wurden.

Zum Ende des Haushaltsjahres 2008 weist die Haushaltsrechnung in das Jahr 2009 übertragbare Mittel von 8,6 Mrd. Euro aus. Davon waren 1,4 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben.

[19] Vgl. Nr. 4.3.3.2 und Nr. 5.7 der Jahresrechnung.

Abbildung 6

Gebildete Ausgabereste[1]



[1] Bis 2007: gebildete Ausgabereste; 2008: zum Ende des Haushaltsjahres bestehende übertragbare Mittel.

Ausgabereste dürfen grundsätzlich nur dann in Anspruch genommen werden, wenn sie kassenmäßig an anderer Stelle im Haushalt eingespart werden. Sie erhöhen in diesem Fall die Gesamtausgaben des Folgejahres nicht. Andernfalls belasten sie den Haushalt des folgenden Jahres zusätzlich.

Für die Haushaltsberatungen übermitteln die Ressorts den Berichterstatterinnen und Berichterstattern des Haushaltsausschusses Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten. Das Parlament kann so deren Entwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen Neubewilligungen bewerten. Diese Praxis geht auf die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zurück, der Begrenzung der übertragenen Ausgabereste besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Damit ein ähnlich hohes Niveau der Ausgabereste wie im Zeitraum 2001 bis 2004 vermieden wird (vgl. Abbildung 6), bleibt auch das Bundesministerium aufgefordert, dafür zu sorgen, dass bei der Bildung von Ausgaberesten ein strenger Maßstab angelegt wird (vgl. VV Nr. 3 zu § 45 BHO).

1.7.2 Schwerpunkt der übertragbaren Ausgaben in vier Einzelplänen

Von den zum Ende des Haushaltsjahres 2008 in das Folgejahr übertragbaren Mitteln (8,6 Mrd. Euro) entfielen 7,2 Mrd. Euro auf den nicht in die Haushaltsflexibilisierung einbezogenen Bereich. Dies betrifft – wie in den Vorjahren – vor allem die Einzelpläne 11 (Arbeitsmarkt), 12 (Investitionsausgaben im Verkehr- und Wohnungsbereich), 32 (Zinsen, Gewährleistungen) sowie 60 (Finanzhilfen für Ganztagsschulen)[20] (vgl. Tabelle 6).

[20] Vgl. Nr. 5.7 der Jahresrechnung.

Tabelle 6

In das Jahr 2009 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2008	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel – Mio. Euro –
Kap. 1225	Wohnungswesen und Städtebau	963
Kap. 3205	Verzinsung	885
Kap. 6002 Tit. 882 02	Ganztagsschulen	633
Kap. 1222 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse Schienenwege Eisenbahn	450
Kap. 1112 Tgr. 01	Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende	416
Kap. 1102 Tit. 686 51	Verwendung von Zuschüssen des Europäischen Sozialfonds	409
Kap. 3208 Tit. 870 01	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	301
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	280
Kap. 0902 Tgr. 12	Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	255
Kap. 0602 Tgr. 02	Kosten für den Aufbau eines digitalen Sprech- und Datenfunksystems (BOS)	242
Kap. 1202 Tgr. 07	Aufbauhilfe für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes	218
Kap. 0807	Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten	214
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	127
Gesamt		**5 393**

1.7.3 Einheitliche Maßstäbe bei der Bedarfsprüfung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich erforderlich

Die in das Jahr 2009 übertragbaren Mittel für flexibilisierte Ausgaben lagen bei 1,4 Mrd. Euro. Dies war geringfügig weniger als im Vorjahr (vgl. Abbildung 7). Im Haushaltsplan 2008 wurden 250,0 Mio. Euro vorgehalten, um die Inanspruchnahme von flexibilisierten Ausgaberesten (Kapitel 6002 Titel 971 02) zu decken. Sie wurden auch im Haushaltsjahr 2008 – wie in den Vorjahren – vollständig nicht benötigt. In Anspruch genommene Ausgabereste konnten vielmehr kassenmäßig durch Minderausgaben gedeckt werden (sog. Bodensatz).

Auch im flexibilisierten Bereich muss für die Bildung von Ausgaberesten ein sachlicher Bedarf vorliegen. Nach der im Jahre 2008 für das Haushaltsjahr 2007 durchgeführten Bedarfsprüfung wurden Ausgabereste von 164,7 Mio. Euro in Abgang gestellt (vgl. Tabelle 7); dies ist gegenüber dem Vorjahr (78,4 Mio. Euro) eine Verdopplung.

Bezogen auf das Volumen der übertragbaren Mittel betrugen die in Abgang gestellten Ausgabereste 11,6 % (2007: 6,1 %). Bei den einzelnen Ressorts fiel der Anteil sehr unterschiedlich aus – je nach Einzelplan zwischen 0 % und 80,1 %. Zwölf Ressorts stellten – wie im Vorjahr – weniger als 1 % der Ausgabereste (vgl. Tabelle 7) in Abgang. Die großen Unterschiede bei der Restebildung lassen darauf schließen, dass die Bedarfsprüfungen unterschiedlich gehandhabt werden.

Abbildung 7



Übertragbare und gebildete Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

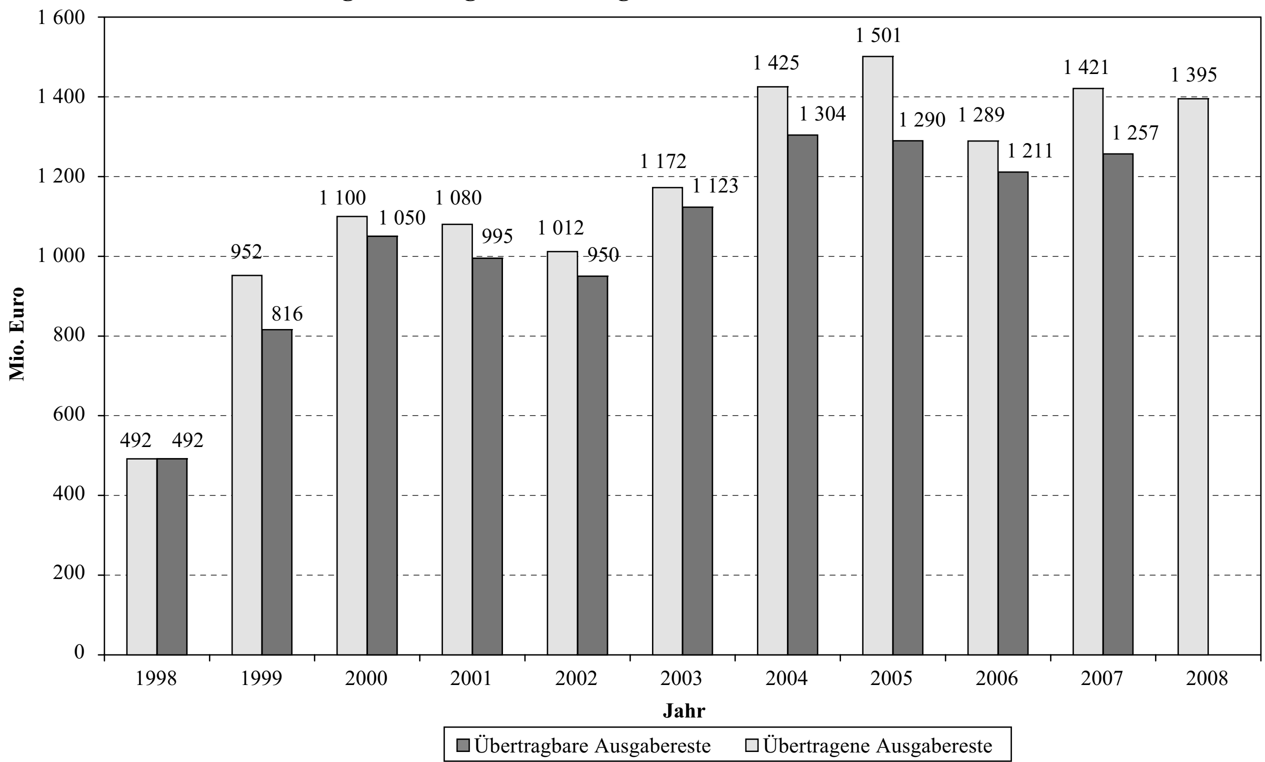


Tabelle 7

Ausgabereste des Jahres 2008 im flexibilisierten Bereich

Einzelplan	Ressort	übertragbare Ausgabereste	gebildete Ausgabereste	in Abgang gestellt	
		Tausend Euro			Prozent
01	BPrA	1 419	1 230	189	*13,3*
02	BT	76 705	52 714	23 991	*31,3*
03	BR	3 303	656	2 647	*80,1*
04	BK	90 980	90 977	3	*< 0,1*
05	AA	121 881	121 879	2	*< 0,1*
06	BMI	209 460	209 422	38	*< 0,1*
07	BMJ	53 614	51 936	1 678	*3,1*
08	BMF	336 203	210 036	126 167	*37,5*
09	BMWi	89 452	89 448	4	*< 0,1*
10	BMELV	134 922	134 920	2	*< 0,1*
11	BMAS	41 315	35 523	5 792	*14,0*
12	BMVBS	111 799	111 736	63	*< 0,1*
14	BMVg	13 245	13 245	0	*0,0*
15	BMG	31 012	31 009	3	*< 0,1*
16	BMU	71 704	71 675	29	*< 0,1*
17	BMFSFJ	19 456	19 454	2	*< 0,1*
19	BVerfG	2 750	2 749	1	*< 0,1*
20	BRH	7 456	3 454	4 002	*53,7*
23	BMZ	1 793	1 791	2	*0,1*
30	BMBF	2 774	2 717	57	*2,1*
Gesamt		**1 421 243**	**1 256 571**	**164 672**	***11,6***

Die Bedarfsprüfung für die in das Jahr 2009 übertragbaren Ausgabereste des Haushaltsjahres 2008 ist noch nicht abgeschlossen.[21] Hierbei sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes – unter Berücksichtigung ressortspezifischer Besonderheiten (z. B. Höhe der bereits rechtlich gebundenen Ausgabemittel, mehrjährige Investitionsvorhaben) – die Vorgaben des Bundesministeriums[22] einheitlich anzuwenden. Danach fehlt insbesondere bei folgenden Tatbeständen ein sachlicher Bedarf, um Ausgabereste zu bilden:

- dauerhafter Wegfall von Aufgaben,
- Wegfall von Sondertatbeständen,
- Nichtdurchführung oder langfristiges Verschieben von Baumaßnahmen und Beschaffungen.

In welchem Umfang Ausgabereste gebildet werden, entscheidet jedoch grundsätzlich der Beauftragte für den Haushalt des jeweiligen Ressorts.

Der Bundesrechnungshof erwartet von allen Ressorts, dass sie gemeinsam mit dem Bundesministerium künftig die Bedarfsprüfung und Bildung von Ausgaberesten einheitlich handhaben. Dabei sind die in dem o. a. Schreiben des Bundesministeriums aufgeführten Tatbestände zu berücksichtigen.

1.7.4 Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Der Haushaltsabschluss 2008 enthält neben dem kassenmäßigen Ergebnis auch das **rechnungsmäßige Jahresergebnis.** Darin ist das Ergebnis der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Haushaltsreste darzustellen. Es ist in der Jahresrechnung 2008 mit -2,4 Mrd. Euro ausgewiesen.[23] Da die übertragenen Ausgabereste wegen eines Fehlers tatsächlich jedoch um 66,4 Mio. Euro höher lagen (vgl. Nr. 1.7.1), liegt das zutreffende vorläufige rechnungsmäßige Jahresergebnis bei -2,3 Mrd. Euro.

Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2008 ist allerdings nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nummer 2b) und d) BHO). Den Ausweis der tatsächlich gebildeten Haushaltsreste und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2008 wird das Bundesministerium in der Haushaltsrechnung 2009 darlegen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dann der oben angeführte Fehler korrigiert und die Werte für das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis zutreffend ausgewiesen werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, durch technische Maßnahmen und erweiterte Plausibilitätsprüfungen sicherzustellen, dass derartige Fehler sich nicht wiederholen.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Geringer Ausnutzungsgrad bei Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2008 waren Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen von 85,8 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 8). Sie waren damit um 37,9 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (47,9 Mrd. Euro). Tatsächlich in Anspruch genommen wurden davon im Haushaltsjahr 2008 Verpflichtungsermächtigungen von 29,3 Mrd. Euro.[24] Des Weiteren gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 1,2 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Mit einem Ausnutzungsgrad von 34 % wurden die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen in deutlich geringerem Umfang als im Vorjahr in Anspruch genommen.

Die sehr geringe Inanspruchnahme der Ermächtigungen ist ein Indiz für eine zu hohe Veranschlagung. Nach den Haushaltsgrundsätzen der Notwendigkeit und Fälligkeit (§§ 6, 11 BHO) sind Verpflichtungsermächtigungen nur in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich benötigt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium und die übrigen Ressorts die **Etatreife** von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältiger prüfen. Dies verlangen auch die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Das Bundesministerium hat auf einen Sondertatbestand[25] hingewiesen, durch den die geringe Inanspruchnahme teilweise erklärbar sei. Die Auslastung hätte sonst auf Vorjahresniveau gelegen. Im Übrigen entspreche die Veranschlagungspraxis bei den Verpflichtungsermächtigungen den haushaltsrechtlichen Vorgaben. Alle voraussichtlichen finanziellen Belastungen seien zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem Bundesministerium zu, dass ohne den Sondertatbestand der Ausnutzungsgrad bei den Verpflichtungsermächtigungen auf Vorjahresniveau gelegen hätte. Er verkennt nicht, dass bei der Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen ein Prognoserisiko besteht. Gleichwohl sieht er angesichts der seit Jahren geringen Inanspruchnahme mit einer Ausnutzung von teilweise unter 50 % (vgl. Abbildung 8) weiterhin die Notwendigkeit, die Etatreife sorgfältiger zu prüfen.

---

[21] Stand: Juli 2009.

[22] Vgl. Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

[23] Vgl. Nr. 4.2.2.2 der Jahresrechnung.

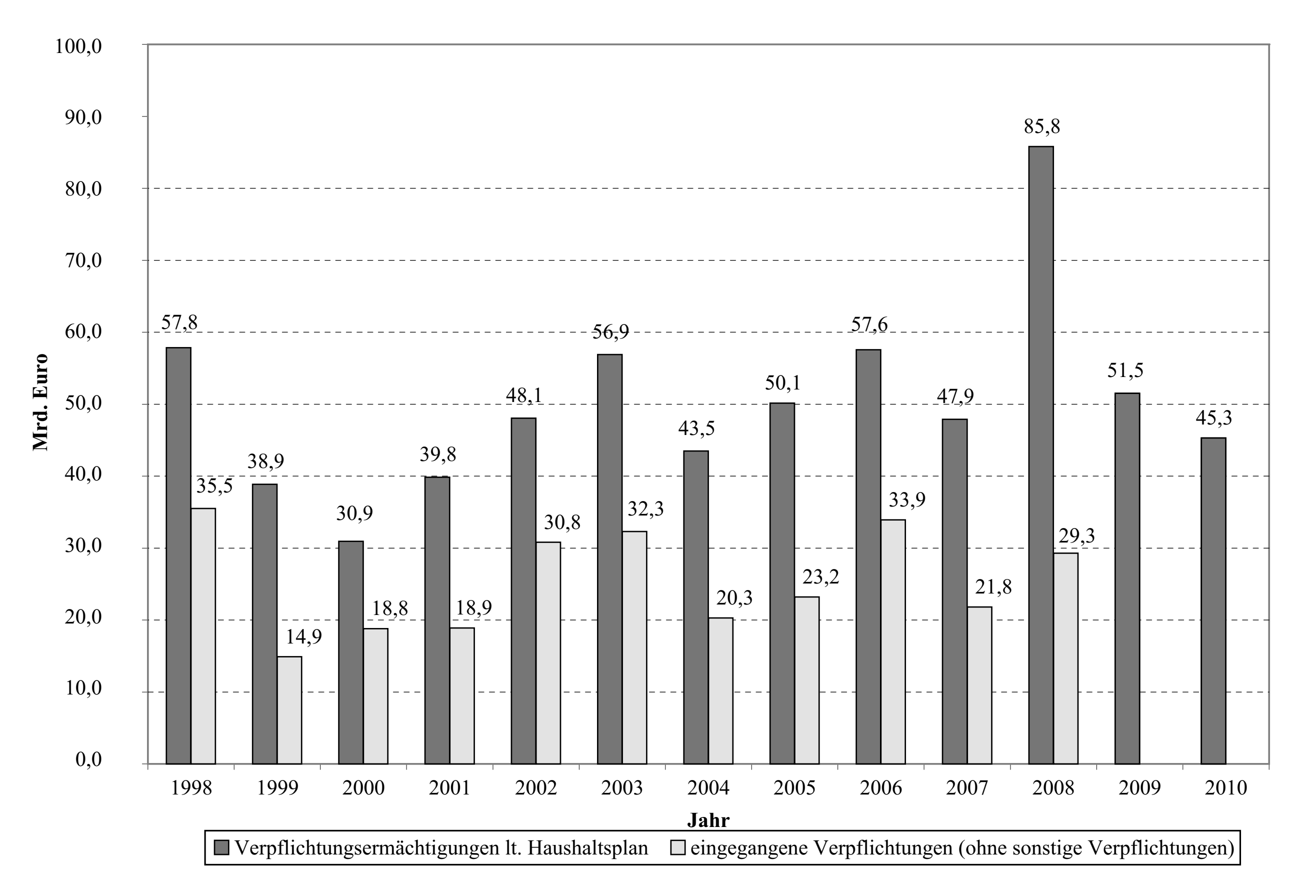
[24] Vgl. Nr. 4.1.4 der Jahresrechnung.

[25] Eine Verpflichtungsermächtigung von 37,5 Mrd. Euro für den Abschluss einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung im Zusammenhang mit der beabsichtigten Teilkapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG wurde im Haushaltsjahr 2008 nicht in Anspruch genommen.

Abbildung 8



Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen



1.8.2 Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages weitgehend vorab beteiligt

Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungen von 1,6 Mrd. Euro eingegangen (Vorjahr: 346 Mio. Euro). Sie verteilen sich auf 17 Titel in insgesamt neun Kapiteln. Der Inanspruchnahme hat das Bundesministerium nach § 38 Absatz 1 Satz 2 BHO zugestimmt.[26]

Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2008 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Die Jahresrechnung 2008[27] weist insgesamt neun Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss vorzulegen waren. In acht Fällen wurde der Haushaltsausschuss vorab unterrichtet. In einem Fall (Förderung von Maßnahmen zur energetischen Gebäudesanierung „CO_2-Gebäudesanierungsprogramm“ der KfW Förderbank – Kapitel 1225 Titel 661 07) machte das Bundesministerium von der gesetzlich geregelten Ausnahme Gebrauch und informierte den Haushaltsausschuss erst nachträglich. Das Bundesministerium begründete dies damit, dass bei einem Bewilligungsstopp Bauherren Aufträge nur verzögert erteilt hätten. Dies hätte eine größere Anzahl von Arbeitsplätzen gefährdet.

1.8.3 Eingegangene Verpflichtungen auf Höchststand

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2008 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren von 123,7 Mrd. Euro, deren Fälligkeit sich wie folgt verteilt:

Tabelle 8

Fälligkeit von Verpflichtungen

Haushaltsjahr	Volumen
	Mrd. Euro
2009	30,6
2010	21,2
2011	16,9
Künftige Jahre	55,1
Insgesamt	**123,7**

[26] Vgl. Nr. 5.1.2 der Jahresrechnung.
[27] Vgl. Nr. 5.1.2 der Jahresrechnung.

Die finanzielle Vorbelastung künftiger Haushalte aufgrund eingegangener Verpflichtungen steigt damit auf einen neuen Höchststand. Gegenüber dem Haushaltsjahr 1994 haben sich die Verpflichtungen mehr als verdoppelt (vgl. Abbildung 9). Die eingegangenen Verpflichtungen schränken neben anderen rechtlichen und faktischen Bindungen den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ein.

Das Bundesministerium ist der Auffassung, durch den Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen ließe sich eine konkrete Beeinträchtigung des haushaltspolitischen Handlungsspielraums nicht belegen. Im Vergleichszeitraum höheren Verpflichtungsermächtigungen stünden auch höhere Ausgabeermächtigungen gegenüber. Zudem erstreckten sich die Verpflichtungen teilweise auf Haushaltsjahre weit jenseits des Finanzplanungszeitraums.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass er bei seiner Feststellung auch das im Vergleichszeitraum angestiegene Haushaltsvolumen berücksichtigt hat. So liegt der Anstieg der innerhalb der in den Jahren 1994 bis 2008 eingegangenen Verpflichtungen weit über dem Anstieg der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt im gleichen Zeitraum (17 %). Angesichts dieser Entwicklung ist festzustellen, dass der künftige haushaltspolitische Spielraum zunehmend eingeschränkt wird. Die in den jeweiligen Haushaltsjahren zu veranschlagenden Ausgaben, die durch eingegangene Verpflichtungen gebunden sind, stehen für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung.

1.9 Höhere Ausnutzung der Gewährleistungsermächtigungen

Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen sind Instrumente der Wirtschaftsförderung, mit denen förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben unterstützt werden sollen. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Gewährleistungen werden für unterschiedliche im Haushaltsgesetz und Haushaltsplan[28] ausgewiesene Zwecke vorgesehen. Das Bundesministerium war nach § 3 des Haushaltsgesetzes 2008 ermächtigt, Bürgschaften, Garantien oder sonstige Gewährleistungen bis zu 313,6 Mrd. Euro zu übernehmen, um in- und ausländische Risiken von Gewährleistungsnehmern abzudecken.

Die Gewährleistungsermächtigungen wurden im Jahre 2008 vor allem für den Bereich „Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland“ stärker ausgenutzt (vgl. Tabelle 9). Ursache hierfür war vor allem die Übernahme von Garantien in Höhe von 35 Mrd. Euro als Beitrag des Bundes zur Stabilisierung der Hypo Real Estate Group.

Die haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen für die einzelnen Zweckbestimmungen wurden ausweislich der Jahresrechnung[29] eingehalten.

[28] Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2008 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).
[29] Vgl. Nr. 6.2.8 der Jahresrechnung.

Abbildung 9



Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen

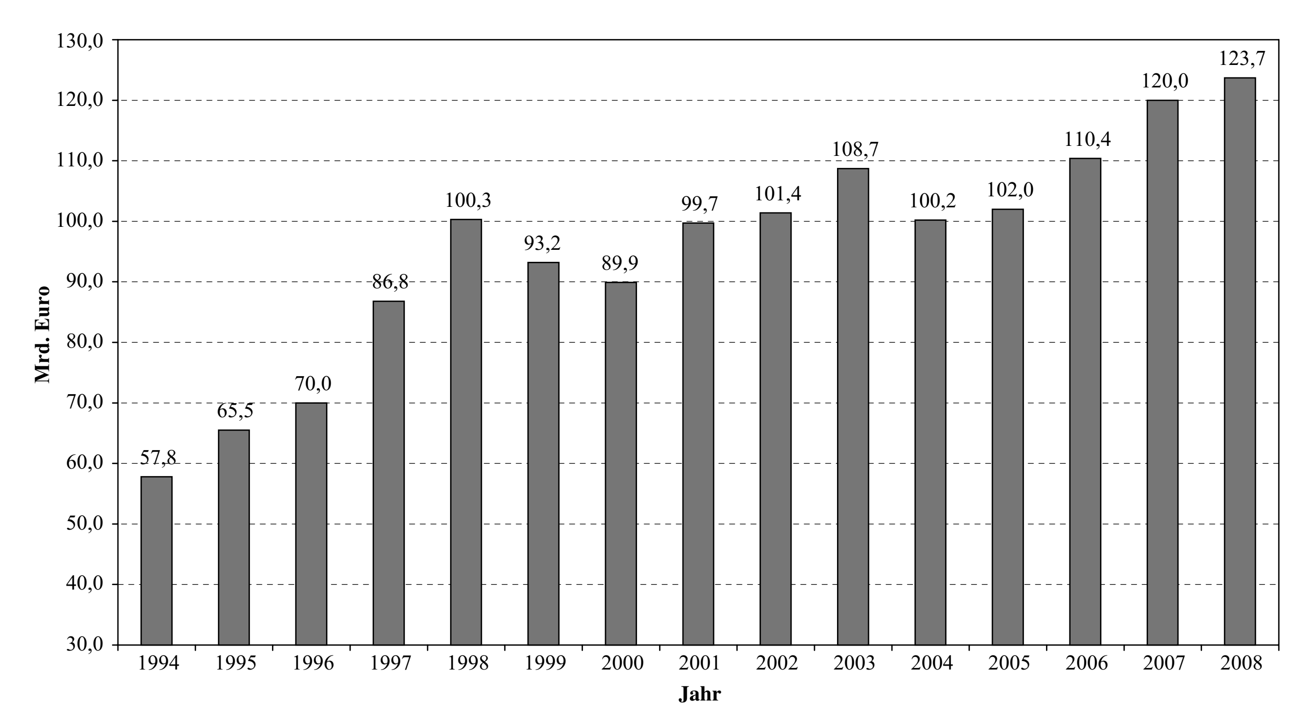


Tabelle 9

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahre 2008[1]

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Veränderung	Ausnutzung zum Jahresende
	Mrd. Euro			
Ausfuhren	117,0	96,7	4,6	101,3
Ungebundene Finanzkredite, Direktinvestitionen im Ausland	40,0	26,1	-1,0	25,1
Vorhaben der bilateralen Finanziellen Zusammenarbeit	2,3	1,1	0,1	1,2
Ernährungsbevorratung	7,5	7,5	0,0	7,5
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	95,0	44,8	34,8	79,6
Internationale Finanzinstitutionen	46,6	40,3	0,0	40,3
Treuhandanstalt-Nachfolgeeinrichtungen	1,3	1,2	-0,2	1,0
Zinsausgleichsgarantien	4,0	0,0	4,0	4,0
Gesamt	**313,6**	**217,6**	**42,4**	**260,0**

[1] Vgl. Nr. 6.2.8 der Jahresrechnung.

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie Einnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gewährleistungen beliefen sich im Jahre 2008 auf 950,1 Mio. Euro. Die Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Kosten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen lagen bei 684,4 Mio. Euro (vgl. Nr. 2.6 zur langfristigen Entwicklung).

1.10 Vermögensrechnung enthält erstmals Versorgungs- und Beihilfelasten

Zum 31. Dezember 2008 weist die Vermögensrechnung einen Vermögensbestand von 151,8 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 10).[30] Gegenüber dem Vorjahr sind dies 8,9 Mrd. Euro mehr.

Vermögenszuwächsen bei den Positionen „Sonstige Geldforderungen“ (insbesondere ERP-Darlehen mit 9,3 Mrd. Euro) und „Wertpapiere“ (Inhaber-Schuldverschreibungen mit 2,6 Mrd. Euro) standen Vermögensabgänge in geringerem Umfang gegenüber, insbesondere bei den börsennotierten Kapitalbeteiligungen (Deutsche Telekom mit -2,8 Mrd. Euro) und den Anteilen am Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts (BImA, KfW mit -2,3 Mrd. Euro).

[30] Vgl. auch Nr. 6.1.1 der Vermögensrechnung.

Die Gesamtsumme des Kapitalvermögens enthält beim Liegenschaftsvermögen das von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA)[31] verwaltete Grundvermögen. Das übrige Liegenschaftsvermögen des Bundes wird in der Vermögensrechnung nicht wertmäßig, sondern flächenmäßig aufgeführt (vgl. Tabelle 10). Das bewegliche Vermögen wird seit dem Jahre 1956 nicht mehr in der Vermögensrechnung erfasst. Die Aussagekraft der Vermögensrechnung ist somit eingeschränkt. Der Vermögensbestand der Sondervermögen (vgl. dazu Nr. 1.11) wird gesondert ausgewiesen.[32]

Um ihre Aussagekraft zu verbessern, enthält die Vermögensrechnung 2008 nachrichtlich erstmals stichtagsbezogene Angaben zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger.[33] Zum Stichtag 31. Dezember **2003** betrugen die Versorgungsverpflichtungen des Bundes 303,8 Mrd. Euro. Die Beihilfeverpflichtungen des Bundes werden zum 31. Dezember **2007** mit 89,8 Mrd. Euro ausgewiesen.

[31] Der Kapitalwert der Bundesanstalt für Immobilien betrug zum 31. Dezember 2008 rund 8,2 Mrd. Euro (vgl. Nr. 6.1.1.4.1.1 der Vermögensrechnung).
[32] Vgl. Nr. 5.10 der Jahresrechnung.
[33] Vgl. Nr. 6.2.7 der Jahresrechnung.

Tabelle 10

Entwicklung von Vermögen und Schulden im Jahre 2008[1]

Vermögen	Anfangsbestand 01.01.2008	Differenz Zugänge abzgl. Abgänge	Endbestand 31.12.2008
	Mrd. Euro		
Kapitalvermögen			
1. Vermögen der Bundesanstalten	0,0	-	0,0
2. Betriebsvermögen darunter:	34,0	-3,3	30,7
– Aktien und Genussscheine darunter:	18,6	-1,1	17,5
-- Deutsche Telekom AG	9,7	-2,8	7,0
-- Deutsche Bahn AG	8,8	1,7	10,5
– Anteile am Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts (z.B. BImA, KfW)	13,7	-2,3	11,4
3. Allgemeines Kapital- und Sachvermögen darunter:	108,9	12,2	121,1
– Kapitalbeteiligungen (Anteile am Kapital internationaler Einrichtungen)	19,5	0,6	20,1
– Darlehensforderungen darunter:	14,2	-0,4	13,8
-- an Gebietskörperschaften (insbesondere für Wohnungsbau, Siedlungswesen)	9,9	-0,5	9,4
-- an sonstige Empfänger (insbesondere für Wohnungsbau, BAföG)	3,7	0,0	3,7
– Wertpapiere (Inhaber-Schuldverschreibungen)[2]	37,0	2,6	39,6
– Sonstige Geldforderungen (insbesondere aus Darlehen an Entwicklungsländer, ERP-Darlehen)	38,3	9,3	47,6
Gesamt	**142,9**	**8,9**	**151,8**
	Tausend Hektar		
Liegenschaftsvermögen			
– Allgemeines Verwaltungsvermögen	350,3	-8,9	341,4
– Sachen in Gemeingebrauch (insbesondere Bundesautobahnen und -straßen sowie Schifffahrtswege)	4.613,8	13,8	4.627,6
– Vermögen der Bundesanstalten und Bundeseinrichtungen	2,4	-0,1	2,3
– Allgemeines Kapital- und Sachvermögen (insbesondere unbebaute Grundstücke)	52,9	0,1	53,0
	Mrd. Euro		
Schulden			
– Bund	922,0	11,1	933,1
– Sondervermögen (FMS)	0	8,2	8,2
Gesamt	**922,0**	**19,3**	**941,3**

[1] Vgl. im Einzelnen: Jahresrechnung Nr. 6.1.1 (S. 1466–1487); Differenzen durch Rundung.
[2] Im Eigentum des Bundes befindliche Wertpapiere (insbesondere Bundesanleihen).

Auch wenn die Angaben zu den Versorgungsverpflichtungen noch nicht auf dem aktuellen Stand sind, so bilden diese Informationen einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer modernisierten Vermögensrechnung des Bundes, wie sie auch der Bundesrechnungshof wiederholt empfohlen hat.[34] Die Belastungen künftiger Haushalte aus seinen gegenwärtigen Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen sind nunmehr auch aus der Vermögensrechnung ersichtlich.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesministerium in seiner Absicht, den Bestand seiner Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen künftig zum Stichtag der Vermögensrechnung des vergangenen Jahres zu berechnen. Er geht davon aus, dass die Daten in enger Abstimmung mit dem Projekt der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes fortgeschrieben werden. Er empfiehlt, sich bei der künftigen Erfassung, Bewertung und Darstellung jener Verpflichtungen an den Standards staatlicher Doppik zu orientieren. Dies betrifft insbesondere die Erfassungs- und Bewertungsmethodik sowie die Festlegung des Diskontsatzes und weiterer bedeutender Parameter. Bei der weiteren Modernisierung der Vermögensrechnung sollte auch der Zusammenhang zwischen den Versorgungsverpflichtungen des Bundes und seinen in Sondervermögen gebildeten Kapitalstöcken (Versorgungsrücklage, Versorgungsfonds) zur Abfederung künftiger Versorgungslasten deutlich werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, seine Bemühungen fortzusetzen, die Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen zum aktuellen Stichtag der Vermögensrechnung auszuweisen. Die Standards staatlicher Doppik würden berücksichtigt. Außerdem sei beabsichtigt, in die Vermögensrechnung 2009 eine Gegenüberstellung aufzunehmen zu

- den Versorgungsverpflichtungen und den gebildeten Kapitalstöcken zur Finanzierung künftiger Versorgungslasten sowie
- den Vermögenswerten und den Schulden des Bundes (einschließlich seiner Sondervermögen).

Im Rahmen weiterer Modernisierungsschritte ist vorgesehen, die Vermögensrechnung um die bislang fehlenden oder unvollständigen Vermögenspositionen anzureichern.[35]

1.11 Sondervermögen des Bundes

Die Jahresrechnung weist 15 (2007: 14) Sondervermögen des Bundes aus, deren Vermögen bzw. Schulden dem Bund rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind.[36] Hinzugetreten ist im Haushaltsjahr 2008 das Sondervermögen „FMS“.

1.11.1 ERP-Sondervermögen im Bestand erhalten

Das **ERP-Sondervermögen** wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs im Rahmen verschiedener Hilfsprogramme der Vereinigten Staaten von Amerika gebildet.

Seine Mittel dienen seit Abschluss der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft. Insbesondere der Mittelstand wird durch Vergabe zinsgünstiger Kredite unterstützt. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands wurde das Kreditgeschäft des ERP-Sondervermögens wesentlich erweitert. Darüber hinaus führt das Sondervermögen eine Reihe von Förderprogrammen fort, die zunächst aus dem Bundeshaushalt finanziert worden waren.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat als Verwalter des ERP-Sondervermögens den gesetzlichen Auftrag, dessen Bestand zu erhalten. Der Bund hat die Fördertätigkeit des ERP-Sondervermögens mit dem Gesetz zur Neuordnung der ERP-Wirtschaftsförderung (Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz) ab dem 1. Juli 2007 neu strukturiert und das Fördersystem verändert. Die Erträge der verschiedenen Vermögensbestandteile dienen seither im Wesentlichen der Verbilligung der Förderdarlehen, die die KfW bereitstellt. Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite mehr am Markt aufnehmen. Im Jahre 2008 leistete das ERP-Sondervermögen Auszahlungen von 310,0 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahre 2008 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen 26,0 Mio. Euro.

Das ERP-Sondervermögen erzielte aus seinen Kapitalanteilen an der KfW geringere Erträge als bei der Neuordnung erwartet. Um den gesetzlich geforderten Erhalt der Vermögenssubstanz in Höhe des fortgeschriebenen Gegenwertaufkommens[37] sicherzustellen, schlossen das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auf Empfehlung und unter Mitwirkung des Bundesrechnungshofes eine Ausgleichsvereinbarung (vgl. Bemerkung Nr. 57). Danach wird eine Differenz zwischen dem Vermögensbestand und dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen ausgeglichen. Der Ausgleich erfolgt je zur Hälfte durch die Auflösung von Rückstellungen des ERP-Sondervermögens sowie durch die Übertragung von Anteilen der Sondergewinnrücklage des Bundes auf das ERP-Sondervermögen.

Nach der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz stieg der Vermögensbestand[38] zum 31. Dezember 2008 um 375,8 Mio. Euro. Davon resultieren 211,2 Mio.

---

[34] Vgl. Bericht nach § 99 BHO über die Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens vom 17. August 2006, Bundestagsdrucksache 16/2400, sowie Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 1.12.2.3.

[35] Vgl. Feinkonzept des Bundesministeriums der Finanzen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens 2009, Abschnitt D: Vermögensrechnung.

[36] Vgl. Nr. 5.10 der Jahresrechnung.

[37] Wert des Sondervermögens im Jahre 1959 – inflationiert bis zum Jahre 2008.

[38] Der Vermögensbestand entspricht den Vermögenswerten abzüglich der Verbindlichkeiten und Rückstellungen.

Euro als Vermögensausgleich aus der Ausgleichsvereinbarung. Mit nun 13,6 Mrd. Euro entspricht der Vermögensbestand dadurch dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen. Damit wurde das gesetzliche geforderte Bestandserhaltungsgebot eingehalten.

1.11.2 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen **Erblastentilgungsfonds** (ELF) wurde aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds zum 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 171,8 Mrd. Euro errichtet. Im ELF sind zusammengefasst:

- Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen,
- Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz und
- Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet.

Bis zum Jahre 1998 leistete der ELF die jährlich anfallenden Tilgungen. Aufgrund des **Schuldenmitübernahmegesetzes** vom 21. Juni 1999 wurden die zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden des ELF (137 Mrd. Euro) in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt. Seitdem wird der Schuldendienst unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn werden dem Fonds zugeführt, soweit sie 3,5 Mrd. Euro übersteigen (§ 6 Absatz 1 Erblastentilgungsfondsgesetz). Der Bundesbankgewinn der Jahre 1995 bis 2007 verringerte die Verbindlichkeiten des ELF um 34,0 Mrd. Euro. Im Haushaltsjahr 2008 lag die Zuführung an den ELF bei 0,8 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.3.3, Abbildung 1).

Mit den Erlösen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahre 2000 konnten Verbindlichkeiten von 33,7 Mrd. Euro getilgt werden. Daneben haben die Bundesländer gemäß Altschuldenregelungsgesetz 1,5 Mrd. Euro getilgt. Die im Jahre 2008 erzielten Einnahmen aus den Zahlungen der Länder von 134 Mio. Euro wurden an den Bundeshaushalt abgeführt. Der Bund tilgte für den ELF Schulden von 7,5 Mrd. Euro. Insgesamt wurden danach bis Ende 2008 rund 77 Mrd. Euro getilgt. Die restlichen Schulden sind in der Bundesschuld aufgegangen.

Zum Jahresende 2008 betrugen die Verbindlichkeiten noch 55,3 Mio. Euro.[39] Dem standen Forderungen von 40,4 Mio. Euro gegenüber.

1.11.3 Bundeseisenbahnvermögen wird unverändert fortgeführt

Das Sondervermögen **Bundeseisenbahnvermögen** (BEV) wurde aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet. Von seinen ursprünglichen Aufgaben wurden der unternehmerische Bereich auf die Deutsche Bahn AG ausgegründet und die hoheitlichen Aufgaben auf das neu gegründete Eisenbahn-Bundesamt übertragen.

Heute liegen die Aufgaben des Sondervermögens insbesondere noch in der

- Verwaltung des beamteten Personals, das der Deutsche Bahn AG zugewiesen ist,
- Festsetzung und Auszahlung von Versorgungsbezügen an Pensionärinnen und Pensionäre,
- Aufrechterhaltung und Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen und
- Verwaltung und Verwertung von Liegenschaften.

Die Bundesregierung ist durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt, das BEV frühestens ab dem Jahre 2004 aufzulösen. Sie kann dann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung oder die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH übertragen.

Der Haushaltsausschuss bat die Bundesregierung zu prüfen, ob und ggf. welche Aufgaben des BEV auf andere Behörden verlagert werden können.[40] Dazu berichtete das Bundesministerium, dass nach Auffassung der Bundesregierung Personal und Aufgaben des BEV bis zum Jahre 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen würden. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen. [41]

Seit Gründung des BEV hat sich die Zahl der zur Deutschen Bahn AG zugewiesenen und beurlaubten Beamtinnen und Beamten von 119 098 im Jahre 1994 auf 47 813 im Jahre 2008 verringert (vgl. Abbildung 10). Dies entspricht einem Rückgang um 71 285 Personen oder 59,9 %.

Das zum 31. Dezember 2008 ausgewiesene Vermögen des BEV von 898,3 Mio. Euro[42] besteht im Wesentlichen aus:

- Immobilien (426,6 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (59,7 Mio. Euro),
- aktiver Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (392,0 Mio. Euro).

[39] Vgl. Nr. 6.10.1.4 der Jahresrechnung.

[40] Vgl. 61. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 23. Januar 2008; TOP 13.

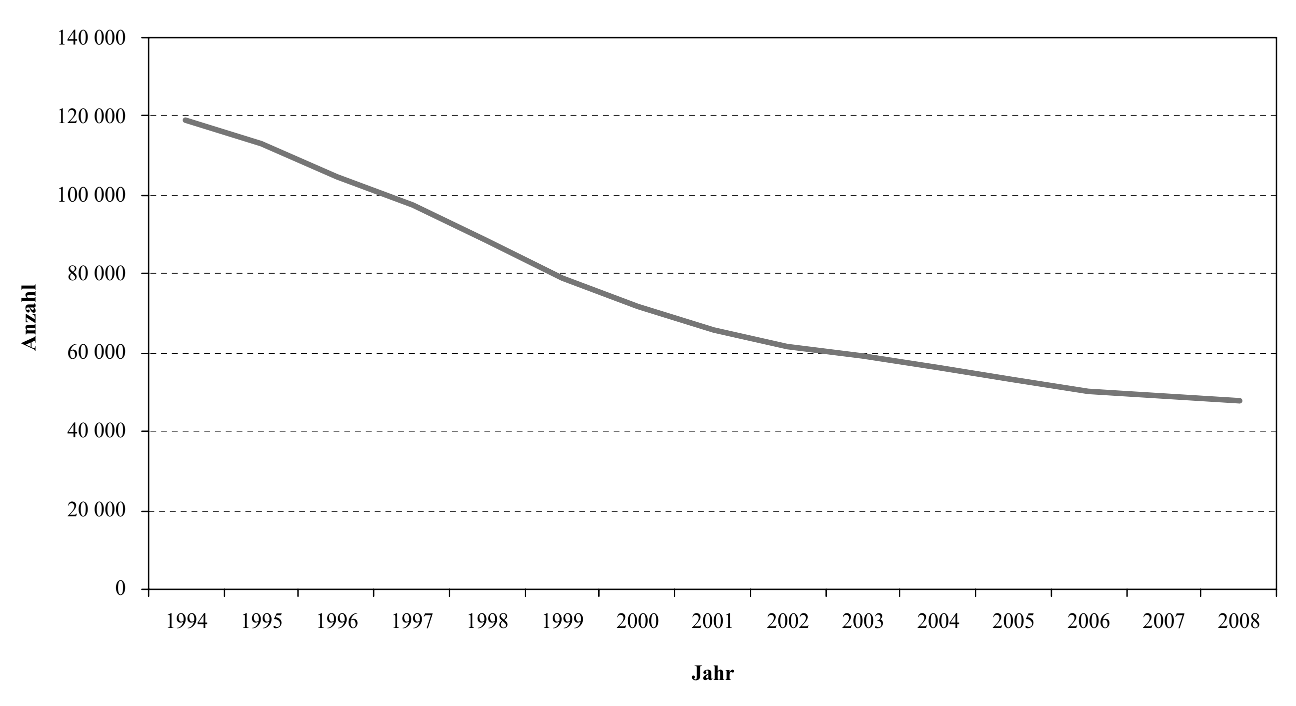
[41] Vgl. 90. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 21. Januar 2009; TOP 17.

[42] Vgl. Nr. 5.10.3.2 der Jahresrechnung.

Abbildung 10



Zur Deutschen Bahn AG zugewiesene und beurlaubte Beamtinnen und Beamte



Quelle: Stellenpläne des Bundeseisenbahnvermögens

Im Jahre 2008 betrugen die Ausgaben (ohne die Zuschüsse für Rentenleistungen für die Knappschaft-Bahn-See Renten-Zusatzversicherung) 7,1 Mrd. Euro. Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des BEV werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Eigene Einnahmen von 2,8 Mrd. Euro erzielte das BEV im Wesentlichen aus dem Verkauf von Vermögenswerten und aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für zugewiesene Beamtinnen und Beamte. Insgesamt verringerten sich die Bundesleistungen an das BEV zur Fehlbetragsdeckung gegenüber dem Vorjahr von 5,4 Mrd. Euro auf 4,3 Mrd. Euro.[43] Grund hierfür war der Verkauf von Vermögenswerten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das BEV veräußerten ihre Geschäftsanteile an der Vivico Real Estate GmbH im Dezember 2007.[44] Dies führte im Jahre 2008 zu einer Einnahme des BEV von 983,9 Mio. Euro.

Im Haushalt 2009 sind wieder Bundesleistungen an das BEV zur Fehlbetragsdeckung von 5,4 Mrd. Euro[45] veranschlagt (bei Ausgaben von 7,5 Mrd. Euro).

[43] Davon 0,4 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die Knappschaft-Bahn-See Renten-Zusatzversicherung.
[44] Kaufvertrag vom 4. Dezember 2007.
[45] Davon 0,4 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die Knappschaft-Bahn-See Renten-Zusatzversicherung.

1.11.4 Sondervermögen FMS errichtet

Der **FMS** wurde am 18. Oktober 2008 errichtet. Er soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Dazu kann er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute mit insgesamt bis zu 400 Mrd. Euro garantieren. Zudem kann er bis zu 80 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen (Beteiligungen) und Risikoübernahmen ausgeben. Die dazu erforderlichen Kredite nimmt die Bundesrepublik – Deutschland Finanzagentur GmbH im Rahmen ihres einheitlichen Schuldenmanagements für den Bund auf. Gleiches gilt für Kredite von bis zu 20 Mrd. Euro, die der Bund für eine mögliche Inanspruchnahme des FMS aus den Garantien aufnehmen kann.

Die Finanzinstitute müssen für Stabilisierungsmaßnahmen des FMS – in Abhängigkeit von Art und Umfang der jeweiligen Maßnahme – ein Entgelt in angemessener Höhe entrichten und bestimmte Auflagen erfüllen.

Bis zum 31. Dezember 2008 übernahm der FMS Garantien von insgesamt 105,0 Mrd. Euro. Darüber hinaus beteiligte er sich an der Rekapitalisierung eines Finanzinstitutes gegen Leistung einer stillen Einlage von 8,2 Mrd. Euro. Hierfür nahm er Kredite auf. Leistungen aufgrund einer Inanspruchnahme aus den Garantien musste der FMS bis zum 31. Dezember 2008 nicht erbringen. Das Instrument der Risikoübernahme hat er nicht genutzt.

1.11.5 Übrige Sondervermögen ohne besondere Feststellungen

Zu den übrigen Sondervermögen

- Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben,
- Entschädigungsfonds und
- Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz

liegen dem Bundesrechnungshof für die Jahresrechnung 2008 keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor.

Gleiches gilt für die weiteren Sondervermögen, die von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden. Dies sind das Zweckvermögen bei der Deutschen Postbank AG, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“, der Revolving Fonds und Freistellungs-Fonds, die Versorgungsrücklage des Bundes und der Versorgungsfonds des Bundes.

1.12 Bundesbetriebe mit Gewinn oder ausgeglichenem Ergebnis

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 5.11 Übersichten über den Jahresabschluss der Bundesbetriebe beigefügt (§ 85 Nummer 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus Tabelle 11 ersichtlich.

Tabelle 11

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.2008: Gewinn 61 586 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	31.12.2008: Gewinn 409 496 Euro
Behördeneigene Kantinen (insgesamt 4)	Verpflegung der Bediensteten	31.12.2008: Gewinne oder ausgeglichenes Ergebnis bei allen Kantinen

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Herausforderungen aus der Krise annehmen*

2.0

I. Die Wirtschafts- und Finanzkrise hinterlässt auch im Bundeshaushalt tiefe Spuren. Nach einer Verbesserung der Haushaltslage im Zeitraum 2006 bis 2008 steht der Bund in den kommenden Jahren vor großen finanzwirtschaftlichen Herausforderungen. Im Haushalt 2009 werden die Steuereinnahmen erstmals wieder seit dem Jahre 2004 im Vorjahresvergleich zurückgehen. Demgegenüber steigen die Ausgaben vor allem für konjunkturstützende Maßnahmen sowie im Sozialbereich an. Als Folge wird die Kreditbelastung neue Höchstwerte erreichen.

Ein Blick in den Bundeshaushalt reicht nicht aus, um die gesamten Belastungen für den Bund zu erkennen. Zu der im 2. Nachtragshaushalt 2009 veranschlagten Nettokreditaufnahme kommen zusätzliche Kreditaufnahmen der zur Bekämpfung der Krise errichteten Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) hinzu. Für das Jahr 2010 droht eine Neuverschuldung in der Größenordnung von insgesamt 100 Mrd. Euro. Auch nach der Finanzplanung wird die jährliche Neuverschuldung nur langsam sinken und im Jahre 2013 immer noch den bisherigen Höchstwert des Jahres 1996 überschreiten.

Angesichts einer Neuverschuldung im Bundeshaushalt von insgesamt 310 Mrd. Euro im Zeitraum 2009 bis 2013 sowie zusätzlicher Kreditlasten aus den beiden Sondervermögen gibt es zu einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung keine Alternative. Um verloren gegangene Handlungsspielräume wieder zu gewinnen, muss die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel konsequent umge-

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 24. September 2009 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Anfang September 2009.

setzt werden. Vor diesem Hintergrund bestehen derzeit keine finanziellen Spielräume für schuldenfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen.

II. Eine Analyse der Haushaltsstruktur zeigt, dass der Bundeshaushalt zunehmend von den Sozial- und Zinsausgaben geprägt ist. Die ***Sozialausgaben*** *wachsen erneut erheblich an. Dies ist zum einen auf die wegen der Wirtschaftskrise steigenden Ausgaben für den Arbeitsmarkt, zum anderen auf die zunehmende Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen. Deren finanzielle Entlastung wird zu einer höheren Verschuldung des Bundeshaushalts führen. Die Folgen für den Bundeshaushalt werden bei einem Blick auf wesentliche Haushaltskennzahlen deutlich. Im Haushalt 2009 sind fast zwei Drittel der Gesamtausgaben und sogar über vier Fünftel der Steuereinnahmen des Bundes durch Sozial- und Zinsausgaben gebunden; nach dem Haushaltsentwurf 2010 werden die Steuereinnahmen vollständig durch den Finanzbedarf für diese beiden Blöcke aufgezehrt.*

Die Gesamtausgaben des Bundes für die verschiedenen Alterssicherungssysteme summieren sich auf über 100 Mrd. Euro im Jahr. Vier Fünftel hiervon entfallen auf die Leistungen des Bundes an die ***Rentenversicherung.*** *Die – auch durch gesetzliche Maßnahmen ermöglichten – höheren Rentenanpassungen führen im Bundeshaushalt zu zusätzlichen Belastungen. Weitere Alterssicherungsausgaben betreffen insbesondere die Bezüge der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post.*

Trotz der bis zum Jahre 2008 zu verzeichnenden deutlichen Erholung am Arbeitsmarkt haben sich die ***Arbeitsmarktausgaben*** *im Bundeshaushalt nicht verringert. Dies ist eine Folge der hohen Langzeitarbeitslosigkeit. Als Ergebnis der Arbeitsmarktreform hat vor allem der Bundeshaushalt deren finanzielle Auswirkungen zu tragen. Die Wirtschafts- und Finanzkrise wird nunmehr weitere erhebliche Ausgabensteigerungen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Folge haben. Ab dem Jahre 2010 wird der Bund zudem die Bundesagentur für Arbeit durch Darlehen von zusammen mehr als 50 Mrd. Euro finanziell stützen müssen, da deren Rücklage bis zum Jahresende 2009 weitgehend aufgebraucht sein wird.*

Die seit dem Jahre 2004 im Haushalt enthaltenen Leistungen des Bundes an die ***Gesetzliche Krankenversicherung*** *werden sich gegenüber der bisherigen Finanzplanung nahezu verdoppeln. Bereits im Jahre 2012 wird die – ursprünglich erst für das Jahr 2016 geplante – Obergrenze der jährlichen Zahlungen an den Gesundheitsfonds von 14 Mrd. Euro erreicht sein.*

Dank des niedrigen Zinsniveaus verharren die ***Zinsausgaben*** *des Bundes trotz der neuen Kreditaufnahmen für den Bundeshaushalt sowie für die Sondervermögen FMS und ITF zunächst auf dem Niveau der letzten Jahre. Aufgrund der hohen Kreditaufnahmen sind allerdings mittelfristig erhebliche zusätzliche Zinslasten zu erwarten. Zudem können bei einem Anstieg des gegenwärtig niedrigen Zinsniveaus zusätzliche Belastungen bei der Anschlussfinanzierung fälliger Kredite entstehen. Der dann mittelfristig höhere Zinsaufwand ist der Preis für die fortwährenden Schuldenaufnahmen.*

III. Die ***Steuereinnahmen*** *bilden die mit Abstand wichtigste Finanzierungsbasis für den Bundeshaushalt. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2009 kommt es zu deutlichen Einbrüchen gegenüber der bisherigen Planung. Nach hohen – zum Teil im zweistelligen Milliardenbereich liegenden – Steuerzuwächsen in den Jahren 2006 bis 2008 müssen die Einnahmeerwartungen gesenkt werden. Allein für den Haushalt 2009 ist gegenüber dem ursprünglichen Soll mit einem Rückgang um 20 Mrd. Euro zu rechnen. Im Finanzplanungszeitraum summieren sich die Mindereinnahmen gegenüber den Steuereinnahmeerwartungen auf über 150 Mrd. Euro. Allerdings wird der Bund im Haushalt 2009 immer noch mehr Steuern einnehmen als zu Beginn der 16. Wahlperiode.*

Im ***vertikalen Finanzausgleich*** *leistet der Bund hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind zwar rückläufig. Insgesamt aber liegen die Leistungen, die der Bund durch die Solidarpakte I und II den neuen Ländern und Berlin zugestanden hat, noch deutlich über den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag.*

Die ***Erlöse aus Kapitalverwertungen*** *werden im Finanzplanungszeitraum in geringerem Umfang zur Haushaltsfinanzierung veranschlagt. Dies ist finanzwirtschaftlich richtig, denn solche Einnahmen sollten grundsätzlich für die Tilgung bestehender Schulden eingesetzt werden. Um dem Erfordernis der Generationengerechtigkeit zu entsprechen, sollte der Vermögensabbau mit dem Schuldenabbau korrespondieren.*

IV. Die im bisherigen Finanzplan vorgesehene Rückführung der ***Nettokreditaufnahme*** *auf Null im Jahre 2011 wird aufgrund der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht zu realisieren sein. Nach dem Finanzplan wird die bisherige verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze bis zum Jahre 2013 durchgehend überschritten, d. h. die Nettokreditaufnahme wird höher als die veranschlagten Investitionsausgaben sein. Die Verabschiedung der neuen verfassungsrechtlichen* ***Schuldenregel*** *ist ein wichtiger Beitrag, um den mittel- und langfristigen Herausforderungen an den Bundeshaushalt zu begegnen. Die neue Regelung enthält wesentliche Elemente, um den Haushalt in konjunkturellen Normalzeiten mit deutlich geringerer Neuverschuldung auszugleichen und zumindest die Schuldenquote nachhaltig zu senken.*

Eine dauerhafte Kreditbegrenzung ist angesichts der weiterhin wachsenden ***Gesamtverschuldung*** *des Bundes dringend erforderlich. Aufgrund der hohen Kreditbelastungen überschreitet der Gesamtschuldenstand des Bundes (einschließlich FMS und ITF) im Jahre 2009 erstmals die Billionengrenze. Neben der Schuldenlast können sich auch aus dem stark gestiegenen* ***Gewährleistungsvolumen*** *Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben, die aber derzeit nicht quantifizierbar sind.*

V. Die Auswirkungen der Krise zeigen sich auch im ***Gesamtstaat****. Nachdem der öffentliche Gesamthaushalt in den Jahren 2007 und 2008 geringe Überschüsse aufwies, ist zum Jahresende 2009 mit einer* ***Defizitquote*** *in der Größenordnung des Jahres 2003 (4 % des Bruttoinlandsproduktes) zu rechnen. Für das Jahr 2010 ist eine weitere Erhöhung wahrscheinlich. Als Folge der hohen Defizite wird auch die* ***Schuldenquote*** *wieder deutlich wachsen. Bereits zum Jahresende 2009 wird die 70 %-Marke überschritten. Dabei weist der Bund nach wie vor eine im Vergleich zum Durchschnitt der Länder ungünstigere Defizit- und Verschuldungslage auf. Angesichts der verschlechterten finanziellen Gesamtlage aller Gebietskörperschaften wird es erheblicher Anstrengungen bedürfen, um die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte spätestens nach der Krise zu verbessern.*

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte 2009 bis 2013

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise bestimmen die Eckwerte des Bundeshaushalts 2009, des Haushaltsentwurfs 2010 und des Finanzplans bis 2013. Steigenden Ausgaben – vor allem für konjunkturstützende Maßnahmen sowie im Sozialbereich – stehen in den Jahren 2009 und 2010 rückläufige Steuereinnahmen gegenüber. Dies hat zur Folge, dass die Nettoneuverschuldung auf neue Höchstwerte steigt.

2.1.1 Haushalt 2009

Im laufenden Haushaltsjahr 2009 ist auf der Grundlage des **2. Nachtragshaushalts**[1] ein Haushaltsvolumen von 303,3 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1). Die **Gesamtausgaben** liegen damit im Soll um 21,0 Mrd. Euro oder 7,4 % höher als das Haushaltsergebnis 2008 (282,3 Mrd. Euro). Das ist der höchste Ausgabenanstieg seit dem Jahre 1990. Hierbei sind die Ausgaben der beiden Sondervermögen „FMS“ sowie „ITF“ nicht berücksichtigt (vgl. Nr. 2.1.4.3). Der Anstieg beruht vor allem auf Ausgabenzuwächsen bei

- den Leistungen für die Gesetzliche Krankenversicherung (+8,7 Mrd. Euro),
- den Ausgaben für den Arbeitsmarkt (+3,0 Mrd. Euro),
- der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen (+1,7 Mrd. Euro),
- den Zinsausgaben (+1,3 Mrd. Euro) und
- den Erstattungen an das Bundeseisenbahnvermögen (+1,2 Mrd. Euro).

Die Einnahmen (Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) sind im Bundeshaushalt 2009 mit 253,8 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber den Ist-Einnahmen im Jahre 2008 (270,5 Mrd. Euro) verringern sie sich um 16,7 Mrd. Euro (-6,2 %). Dieser Rückgang ist wesentlich auf die um 15 Mrd. Euro unter dem Vorjahresergebnis (239,2 Mrd. Euro) veranschlagten Steuereinnahmen (224,1 Mrd. Euro) zurückzuführen. Im 2. Nachtragshaushalt wurde insbesondere das Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2009 berücksichtigt (vgl. Nr. 2.3.1). Eingeflossen sind neben den konjunkturell bedingten Steuerausfällen insbesondere die steuerlichen Auswirkungen der – auch – als konjunkturelle Stützungsmaßnahmen umgesetzten

- einmaligen Gewährung des Kinderbonus von 100 Euro (-1,8 Mrd. Euro),[2]
- Senkung der Lohn- und Einkommensteuer (-1,2 Mrd. Euro in 2009)[3] sowie
- Wiedereinführung der Pendlerpauschale (-2,5 Mrd. Euro in 2009).[4]

Auch die sonstigen Einnahmen sind um 1,3 Mrd. Euro niedriger angesetzt als die Einnahmen des Haushaltsjahres 2008. Dies beruht insbesondere auf den lediglich mit 2,0 Mrd. Euro veranschlagten Erlösen aus der Verwertung von Kapitalvermögen. Andererseits kann der Bundesbankgewinn aus dem Geschäftsjahr 2008 von 6,3 Mrd. Euro vollständig zur Haushaltsfinanzierung 2009 eingesetzt werden. Mit der Tilgung der Verbindlichkeiten des „Erblastentilgungsfonds“ wird der über 3,5 Mrd. Euro liegende Gewinn nicht mehr hierfür benötigt (vgl. aber Nr. 1.11.2).

Das – durch Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen gedeckte – **Finanzierungsdefizit** 2009 steigt mit 49,5 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2) auf den höchsten Wert aller bisherigen Bundeshaushalte. Für die mit 49,1 Mrd. Euro veranschlagte **Nettokreditaufnahme** 2009 trifft dasselbe zu. Wie in den Jahren 2002 bis 2006 wird die Regelkreditobergrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz überschritten. Bei der Vorlage des 1. Nachtragshaushaltsgesetzes 2009 hat die Bundesregierung dargelegt, die höhere Nettokreditaufnahme sei erforderlich, um der eingetretenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegen zu wirken.

[1] BGBl. 2009 I S. 2290.

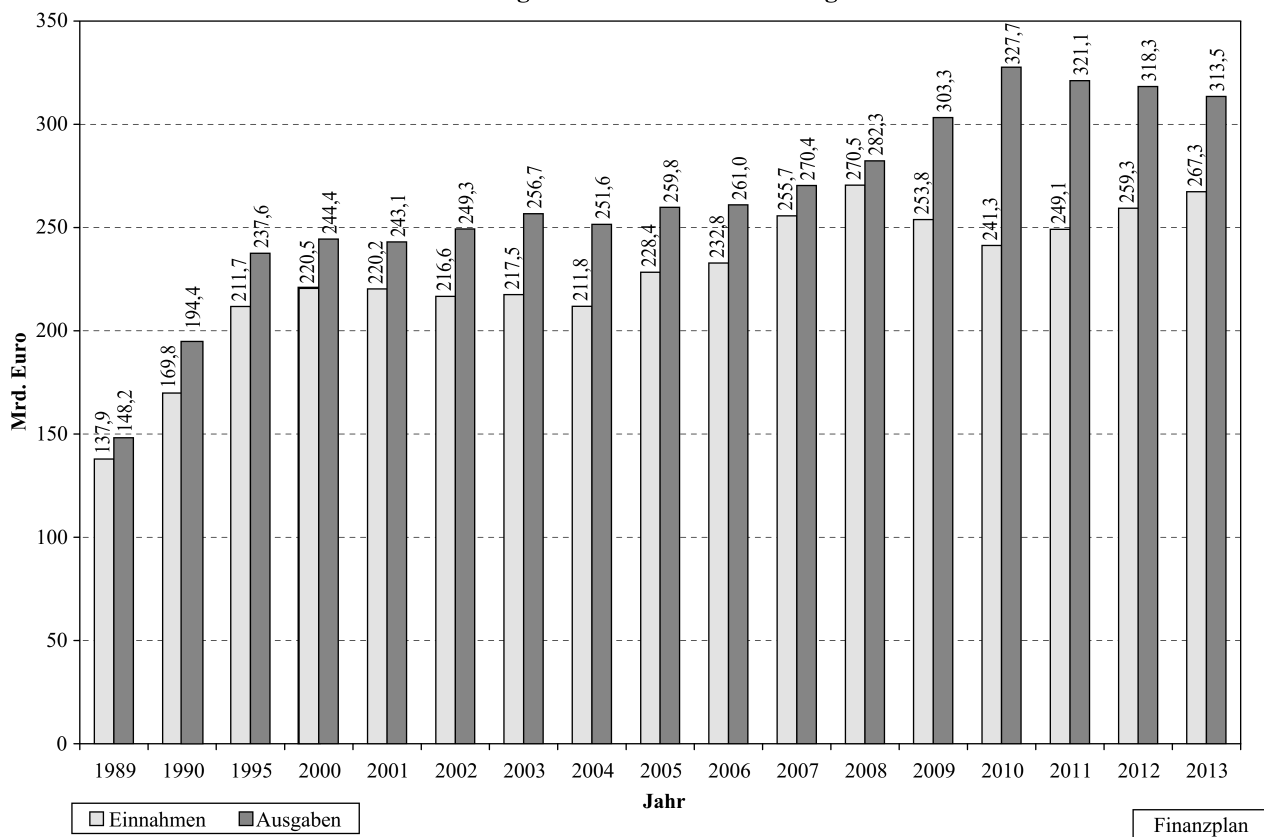
[2] Die vollständige Übernahme der Kosten aus dem Kinderbonus durch den Bund wird dadurch erreicht, dass der dem Bund nach § 1 Satz 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) zustehende Festbetrag im Jahre 2010 um 880 Mio. Euro verringert wird.

[3] Bundesanteil; zum 1. Januar 2009 rückwirkende Anhebung des Grundfreibetrags um 170 Euro auf 7 834 Euro und der in § 32a Absatz 1 Einkommensteuergesetz genannten Tarifeckwerte um jeweils 400 Euro sowie Absenkung des Eingangssteuersatzes von 15 % auf 14 %; zum 1. Januar 2010 weitere Erhöhung des Grundfreibetrags um 170 Euro auf 8 004 Euro und der Tarifeckwerte um jeweils 330 Euro.

[4] Bundesanteil; vgl. dazu Bericht des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale; Bundestagsdrucksache 16/12302.

Abbildung 1

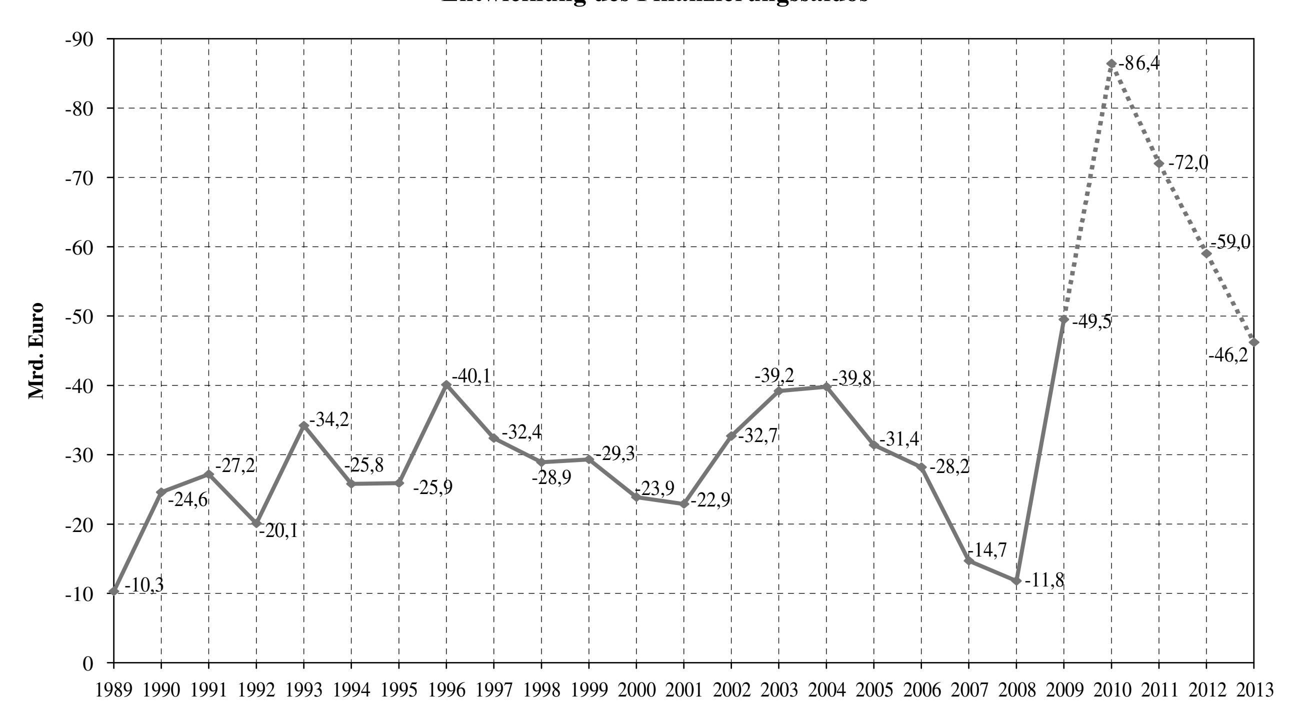




[1] Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.
Hinweis:
Datenbasis für alle Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2008, Sollzahlen gemäß 2. Nachtrag 2009, Haushaltsentwurf 2010, Finanzplan bis 2013 sowie Finanzbericht 2010. Zahlen enthalten z. T. Rundungsdifferenzen.

Abbildung 2

Entwicklung des Finanzierungssaldos



2.1.2 Haushaltsentwurf 2010

Der vom Bundeskabinett am 24. Juni 2009 beschlossene Entwurf des Bundeshaushalts 2010 enthält **Gesamtausgaben** von 327,7 Mrd. Euro. Das sind noch einmal 24,4 Mrd. Euro oder 8,0 % mehr gegenüber dem Haushaltssoll 2009 (vgl. Abbildung 1). Dieser hohe Anstieg beruht im Wesentlichen auf einem erhöhten Zuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung sowie zusätzlichen Ausgaben im Bereich des Arbeitsmarktes (+23,4 Mrd. Euro). Gegenüber den im bisherigen Finanzplan (2008 bis 2012) für das Jahr 2010 vorgesehenen Ausgabenplafonds (292,4 Mrd. Euro) liegt der Anstieg sogar noch höher. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf

- die Veranschlagung eines Darlehens von 20,0 Mrd. Euro für die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zur Deckung des prognostizierten Fehlbetrages im Jahre 2010 sowie
- höhere Ausgaben zugunsten der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2010 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – liegen bei 241,3 Mrd. Euro. Für den weiteren Rückgang der Steuereinnahmen auf 213,8 Mrd. Euro ist neben konjunkturellen Gründen auch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ursächlich, die mit dem Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung umgesetzt wird. Alle Beiträge für die Kranken- und Pflege-Pflichtversicherung werden danach ab dem Jahre 2010 steuerlich berücksichtigt. Dies gilt, soweit sie ein Leistungsniveau absichern, das im Wesentlichen der gesetzlichen Kranken- und der sozialen Pflege-Pflichtversicherung entspricht. Beim Bund führt dies zu Steuermindereinnahmen von 3,7 Mrd. Euro (2010) bis zu 5,2 Mrd. Euro (2013).[5]

Das **Finanzierungsdefizit** beträgt 86,4 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2). Die **Nettokreditaufnahme** liegt gegenüber dem bisherigen Finanzplanansatz von 6,0 Mrd. Euro nun bei 86,1 Mrd. Euro. Dies ist ein weiterer Anstieg gegenüber dem Soll 2009. Der Bundeshaushalt 2010 wird zu **mehr als einem Viertel** (26,3 %) kreditfinanziert sein, dem bislang höchsten Anteil in der Geschichte des Bundeshaushalts.[6] Die Ursachen für die um 80,1 Mrd. Euro höhere Nettokreditaufnahme konzentrieren sich auf vier Bereiche: zurückgehende Steuereinnahmen, zusätzliche Arbeitsmarktausgaben, höherer Zuschuss an die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) sowie sonstige Maßnahmen aus den beiden Konjunkturpaketen (vgl. Tabelle 1). Nach dem Entwurf des Haushaltsgesetzes 2010 machen die Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise und die Auswirkungen der automatischen Stabilisatoren[7] eine vorübergehende und deutliche Erhöhung der Neuverschuldung oberhalb der Regelkreditgrenze unumgänglich.

Unter Einbeziehung der beiden Sondervermögen „ITF“ und „FMS“ (vgl. Nr. 2.1.4) ist für das Haushaltsjahr 2010 mit einer Gesamtkreditbelastung des Bundes in der Größenordnung von 100 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. Tabelle 3).

---

[5] Vgl. Gesetzentwurf vom 16. März 2009, Bundestagsdrucksache 16/12254.

[6] Die bisher höchste Kreditfinanzierungsquote eines Bundeshaushalts mit 19,1 % gab es im Jahre 1975 (vgl. Tabelle 12).

[7] Insbesondere mildern staatliche Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit die negativen Folgen von Wirtschaftsabschwüngen, da sie die Nachfrage stabilisieren. Dabei wirken sie automatisch, ohne dass es eines besonderen politischen Eingriffs bedarf.

Tabelle 1

Ursachen für den Anstieg der Nettokreditaufnahme 2010

Einnahmen-/Ausgabenbereiche 2010	Bisheriger Fpl	HHE 2010	Belastung
	Mrd. Euro		
a) Steuereinnahmen (Mindereinnahmen aufgrund Konjunktur und gesetzlicher Maßnahmen)	255,4	213,8	41,6
b) Ausgaben für den Arbeitsmarkt; davon:	39,8	69,3	29,5
• *Bundesdarlehen an BA als Liquiditätshilfe*	-	*20,0*	*20,0*
• *Arbeitslosengeld II*	*18,8*	*26,1*	*7,3*
• *Leistungen zur Eingliederung in Arbeit*	*6,1*	*6,9*	*0,8*
c) Erhöhung des Zuschusses an die GKV (Kompensation für Rückführung des Beitragssatzes um 0,6 Beitragssatzpunkte im Rahmen des Konjunkturpakets II)	5,5	11,8	6,3
d) Sonstige Maßnahmen aus den Konjunkturpaketen I und II			2,7
Belastung gegenüber bisherigem Finanzplan insgesamt (a–d)			**80,1**

2.1.3 Finanzplan bis 2013

Nach dem neuen Finanzplan sollen die Gesamtausgaben in den Haushalten 2011 bis 2013 wieder leicht sinken auf 318,3 Mrd. Euro im Jahre 2012 und 313,5 Mrd. Euro im Jahre 2013. Dies bedeutet dennoch ein deutlich höheres **Ausgabenniveau** als im bisherigen Finanzplan, der für das Jahr 2012 ein Volumen von 300,6 Mrd. Euro vorsah. Der Rückgang gegenüber dem Höchstwert des Jahres 2010 (327,7 Mrd. Euro) beruht in erster Linie auf dem ab dem Jahre 2010 veranschlagten überjährigen Darlehen an die Bundesagentur. Dessen Jahresbeträge sollen von 20,0 Mrd. Euro in den Folgehaushalten auf 8 Mrd. Euro im Jahre 2013 zurückgehen. Die übrigen Ausgabenblöcke bleiben auf dem Niveau des Jahres 2010 oder steigen – wie die Zinsausgaben – an (vgl. Tabelle 5).

Zusätzliche Mehrausgaben von 2,4 Mrd. Euro entstehen im **Bildungs- und Forschungsbereich** durch die Verlängerung des „Hochschulpakts", der Fortsetzung der „Exzellenzinitiative Spitzenforschung an Hochschulen" sowie der Fortsetzung des „Paktes FuE an außeruniversitären Forschungseinrichtungen". Diese Mehrbelastungen sollen bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 auf die Einzelpläne aufgeteilt werden. Bis dahin werden sie für die Finanzplanungsjahre 2011 bis 2013 als Globalposition ausgebracht.

Auf der **Einnahmenseite** sollen die Steuereinnahmen auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2009 bis zum Jahre 2013 mit 240,6 Mrd. Euro etwa wieder auf das Niveau des Jahres 2008 steigen. Beim **Finanzierungsdefizit** und bei der **Nettokreditaufnahme** muss der bisherige Finanzplan als Folge der Mindereinnahmen und Mehrausgaben deutlich revidiert werden. Trotz eines vorgesehenen Rückgangs der Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum von 86,1 Mrd. Euro (2010) auf 45,9 Mrd. Euro (2013) wird sie dann immer noch über dem bislang höchsten Wert eines Bundeshaushalts (1996: 40,0 Mrd. Euro) liegen. Im Finanzplanungszeitraum 2009 bis 2013 sollen insgesamt 310 Mrd. Euro neue Kredite aufgenommen werden. Der im bisherigen Finanzplan für das Jahr 2012 vorgesehene Haushaltsausgleich ohne neue Schulden und ohne Einmaleffekte (vor allem Kapitalverwertungen) ist damit in den nächsten Jahren nicht zu erreichen.

Nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) gab es zu einer expansiven Haushalts- und Finanzpolitik keine Alternative. Ohne das Wirken der automatischen Stabilisatoren sowie direkter konjunkturstützender Maßnahmen wären die gesamtgesellschaftlichen Folgekosten wegen einer stärker zunehmenden Arbeitslosigkeit mit zunehmenden Sozialtransfers ungleich höher ausgefallen. Die vorangegangenen Strukturreformen hätten die Wachstumskräfte Deutschlands mobilisiert. Sie hätten die Basis für eine nachhaltige Finanz- und Haushaltspolitik geschaffen. Ohne diese Veränderungen wären die gesamtstaatlich nahezu ausgeglichenen Haushalte 2007 und 2008 nicht möglich gewesen.

Der Bundesrechnungshof stellt die Verbesserung der Haushaltslage vor allem in den Jahren 2007 und 2008 sowie das antizyklische Handeln in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise nicht in Frage. Vor dem Hintergrund der für den Finanzplanungszeitraum deutlich verschlechterten Haushaltseckdaten sieht er – in Übereinstimmung mit dem Bundesministerium[8] – zur entschlossenen Haushaltskonsolidierung keine Alternative. Die hierfür erforderlichen finanz- und strukturpolitischen Entscheidungen sollten von der neuen Bundesregierung möglichst rasch getroffen werden.

2.1.4 Sondervermögen FMS und ITF

In den Eckwerten des Haushaltsentwurfs 2010 und des Finanzplans bis 2013 sind **zwei neue Sondervermögen** nicht enthalten. Diese wurden im Zuge der Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise errichtet.

2.1.4.1

Zur Bekämpfung der Finanzkrise wurde im Oktober 2008 das Sondervermögen „**FMS**" errichtet[9] (vgl. Nr. 1.11.4). Verwaltet wird der Fonds durch die hierfür errichtete Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA).[10] Neben einem Ermächtigungsrahmen für Garantieübernahmen von 400 Mrd. Euro kann der FMS Ausgaben für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen tätigen. Hierfür dürfen zulasten des FMS Kredite von bis zu 70 Mrd. Euro aufgenommen werden. Bei einem unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarf (§ 37 BHO) kann sich das Kreditvolumen um weitere bis zu 10 Mrd. Euro erhöhen. Für Inanspruchnahmen aus übernommenen Garantien darf der Fonds sich mit weiteren 20 Mrd. Euro verschulden. Die Gesamtkreditermächtigung für den Fonds beläuft sich damit auf bis zu 100 Mrd. Euro. Die Hilfen können bis Ende 2010 bereitgestellt werden. Für Verbindlichkeiten des Fonds einschließlich der anfallenden Zinsen haftet der Bund.

Die Kreditaufnahmen für Maßnahmen der Finanzmarktstabilisierung betrugen 8,2 Mrd. Euro im Jahre 2008 und bislang weitere 16,3 Mrd. Euro im Jahre 2009.[11] Die vom FMS aufgenommenen Schulden für Rekapitalisierungsmaßnahmen und Risikoübernahmen sowie für die Inanspruchnahme aus Garantien werden nach dessen Ab-

---

[8] Vgl. u. a. Finanzplan 2009 bis 2013, Bundestagsdrucksache 16/13601 Nr. 1.1.3.

[9] Vgl. Gesetz zur Umsetzung eines Maßnahmepakets zur Stabilisierung des Finanzmarktes (Finanzmarktstabilisierungsgesetz – FMStG) vom 17. Oktober 2008 – BGBl. 2008 I S. 1982 ff.

[10] Durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung, Artikel 1 Nummer 2b) wurde die bisherige Bezeichnung „Finanzmarktstabilisierungsanstalt (FMSA)" mit Wirkung ab dem 23. Juli 2009 in „Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung – FMSA" geändert.

[11] Stand: 9. Juli 2009 (vgl. Presseerklärung des FMS vom 10. Juli 2009).

wicklung zu einem überwiegenden Teil (65 %)[12] vom Bundeshaushalt übernommen. Ob der Erwerb von Beteiligungen an Finanzunternehmen und die erhobenen Vergütungen für Garantien wesentlich dazu beitragen können, die Haushaltsbelastungen zu begrenzen, bleibt abzuwarten.[13]

2.1.4.2

Mit dem Artikelgesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland wurde das Sondervermögen „**ITF**“ errichtet.[14] Die vom Bund finanzierten – überwiegend investiven – Teile des Konjunkturpakets II[15] sind dort gebündelt. Im Wirtschaftsplan des ITF sind Ausgaben in einer Gesamthöhe von 25,2 Mrd. Euro veranschlagt, davon 20,4 Mrd. Euro für Fördermaßnahmen und 4,8 Mrd. Euro für Zinsausgaben (vgl. Tabelle 2). Die aus dem ITF finanzierten Maßnahmen sind förderfähig, wenn sie bis spätestens Ende 2010 begonnen werden und voraussichtlich bis Ende 2011 abgerechnet werden können.[16] Zur Deckung der Ausgaben für die Fördermaßnahmen einschließlich der Zinszahlungen hat der ITF eine eigene Kreditermächtigung erhalten. Die im ITF enthaltenen Schulden werden gesondert getilgt werden. Hierzu erhält der ITF ab dem Jahre 2010 Anteile am Bundesbankgewinn.[17]

[12] Die 35-prozentige Beteiligung der Länder ist zudem auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt (§ 13 Absatz 2 Satz 2 Finanzmarktstabilisierungsgesetz).

[13] Die haushaltsmäßigen Auswirkungen der im Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung (Bundestagsdrucksache 16/13297) vorgesehenen Möglichkeiten zur Bereinigung der Bilanzen von strukturierten Wertpapieren sind derzeit nicht belastbar einzuschätzen.

[14] Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) – BGBl. 2009 I S. 417.

[15] Das Konjunkturpaket II ergänzt das Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 5. November 2008 (sog. Konjunkturpaket I).

[16] Die PKW-Umweltprämie – in der Öffentlichkeit auch als „Abwrackprämie“ bezeichnet – setzt den Erwerb eines Neuwagens bis Ende 2009 und dessen Zulassung bis spätestens Ende Juni 2010 voraus.

[17] Der ITF erhält aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen. Dieser wird für das Jahr 2010 auf 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf 3,0 Mrd. Euro und ab dem Jahre 2012 bis zur Tilgung auf 2,5 Mrd. Euro festgesetzt (vgl. § 6 ITFG).

Tabelle 2

Im ITF veranschlagte Ausgaben

Maßnahmenbereiche	Mrd. Euro
a) Finanzhilfen für Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder	10,0
b) PKW-Umweltprämie[1]	5,0
c) Bundesprogramme	
• Aufstockung des zentralen Innovationsprogramms Mittelstand (ZIM)	0,9
• Anwendungsorientierte Mobilitätsforschung	0,5
d) Investitionen des Bundes	
• Verkehrsinvestitionen	2,0
• Grundsanierung und energetische Gebäudesanierung	0,7
• Beiträge an inter- und supranationale Einrichtungen	0,1
• Investitions- und Ausstattungsbedarf der Ressorts	0,7
• IuK-Technik	0,5
e) Schuldendienst (Zinsen)	4,8
Insgesamt	**25,2**

[1] Der vorgesehene Betrag von 1,5 Mrd. Euro wurde durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens ITF auf 5,0 Mrd. Euro erhöht.

2.1.4.3

Nach der Errichtung der beiden Sondervermögen ITF und FMS reicht ein Blick auf den Bundeshaushalt für eine umfassende Einschätzung der Lage der Bundesfinanzen nicht mehr aus, denn auch deren Kreditaufnahmen sind im Ergebnis überwiegend vom Bundeshaushalt zu tragen und erhöhen damit seine Neuverschuldung.[18] Im Wirtschaftsplan des ITF sind alle Ausgaben für das Haushaltsjahr 2009 veranschlagt und mit Übertragbarkeitsvermerk versehen. Eine Aufteilung auf Haushaltsjahre wurde nicht vorgenommen. Auch die Zinsausgaben des ITF, die weit über das Jahr 2010 zu leisten sein werden, sind bereits in einer Summe ausgewiesen. Die tatsächlich vom ITF für die Fördermaßnahmen zu leistenden Ausgaben und die Höhe seiner Kreditaufnahme können daher nur grob auf die Jahre 2009 bis 2011 aufgeteilt werden (vgl. Tabelle 3). Noch schwieriger ist derzeit abzuschätzen, welche Kreditbelastungen sich aus der Tätigkeit des FMS für den Bundeshaushalt ergeben.

Unter Einbeziehung der beiden Sondervermögen verschlechtern sich die Eckdaten bei der Kreditentwicklung des Bundes nochmals (vgl. Tabelle 3). Danach droht eine Kreditbelastung in der Größenordnung

- von mindestens 73 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2009 (einschließlich ITF und FMS)[19] und
- von mindestens 94 Mrd. Euro für das Haushaltsjahr 2010 (einschließlich ITF, ohne FMS).

Unter Berücksichtigung der Einmaleffekte (Kapitalverwertungen) ergeben sich noch etwas höhere strukturelle Unterdeckungen (vgl. Tabelle 3).

2.1.4.4

Die Errichtung des ITF als Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zwingend. Dem Grundsatz der **Einheit des Haushalts** (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz) und der Transparenz von Haushaltsplan und Haushaltsrechnung dient es eher, wenn sämtliche Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt und in der Haushaltsrechnung des Bundes nachgewiesen werden. Eine klare Trennung der konjunkturstützenden Maßnahmen von den übrigen Ausgaben des Bundeshaushalts hätte auch durch die Einrichtung eines gesonderten Kapitels erreicht werden können. Zumindest eine eigene Kreditermächtigung des ITF außerhalb des Ermächtigungsrahmens des Bundeshaushalts wäre nicht notwendig gewesen. Die vorgesehene Sondertilgung der für Zwecke des ITF aufgenommenen Kredite hätte unabhängig hiervon sichergestellt werden können. Auch im Falle des „Erblastentilgungsfonds“ wurden dessen Schulden in die Bundesschuld eingegliedert (1999) und anschließend getrennt getilgt.

Zumindest künftig sollten zur Wahrung des Grundsatzes der Haushaltseinheit grundsätzlich **alle Haushaltsmittel im Bundeshaushalt** veranschlagt werden. Sondervermögen mit haushaltsrelevanten Ausgaben und Einnahmen sollten nur dann errichtet werden, wenn sie zur Wahrnehmung sachlich und zeitlich definierter spezifischer Aufgaben notwendig sind.

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, es sei geboten gewesen, das Konjunkturpaket in möglichst geschlossener Form in Gestalt eines Sondervermögens zu bündeln. Der Wirtschaftskrise sei damit in einer Weise entgegengetreten worden, die auch von den Wirtschaftsbeteiligten als deutliches Signal wahrgenommen werde. Die unverzügliche Bereitstellung der Mittel bedeute Planungssicherheit für die Kommunen, Länder und Ressorts für sofortige konjunkturwirksame und investive Maßnahmen. Neben der zeitlichen Befristung müssten die Maßnahmen auch „zusätzlich“ sein, um die konjunkturellen Impulse zu erzielen. Durch die verbindliche Tilgungsregelung würden die zur Bewältigung der wirtschaftlichen Sondersituation unabweisbaren Schulden in absehbarer Zeit zurückgezahlt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die genannten Ziele auch ohne ein Sondervermögen mit eigener Kreditaufnahmeermächtigung zu realisieren gewesen wären. Er weist darauf hin, dass nach der neuen Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz (vgl. Nr. 2.4.3) derartige Kreditaufnahmen außerhalb des Haushalts nicht mehr zulässig sind.

[18] Beim FMS beteiligen sich die Länder nach dessen Abwicklung mit 35 % am Schlussergebnis, maximal mit 7,7 Mrd. Euro (vgl. § 13 Absatz 2 FMStFG).

[19] Vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht August 2009 S. 75, wonach (neben der veranschlagten Nettokreditaufnahme von 49 Mrd. Euro) die Sondervermögen FMS und ITF im Jahre 2009 mit einem Defizit von 25 Mrd. Euro abschließen könnten.

Tabelle 3

Eckdaten: Bundeshaushalt, ITF und FMS

Bundeshaushalt	2008 Ist	2009 2. NT	2010 HHE
	Mrd. Euro		
I. Gesamtausgaben	282,3	303,3	327,7
Sozialausgaben	140,4	152,7	178,7
Zinsausgaben	40,2	41,5	39,2
Personalausgaben (Bezüge +Versorgung Bundesverwaltung)	27,0	27,8	28,0
Versorgung (pensionierte Bahn- und Postbeamte)	10,4	10,9	10,9
Investitionsausgaben (einschl. Darlehen an GKV, BA)	24,3	32,8	48,6
Übrige Ausgaben[1]	40,0	41,5	42,3
II. Gesamteinnahmen	282,3	303,3	327,7
Steuereinnahmen	239,2	224,1	213,8
Sonstige Einnahmen	31,5	30,2	27,8
Nettokreditaufnahme (NKA)	**11,5**	**49,1**	**86,1**
Nachrichtlich: Gewährleistungsrahmen im Haushaltsgesetz	*313,6*	*469,5 (325,1)*[2]	*475,3*

Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)	Gesamtvolumen	2009/10/11 Mittelabfluss[3]
I. Gesamtausgaben Davon:	**25,2**	
• Finanzhilfen für Kommunen und Länder	10,0	
• PKW-Umweltprämie	5,0	
• Überwiegend investive Maßnahmen Bund	4,0	
• ZIM, FuE Mobilität	1,4	
Fördermaßnahmen insgesamt	**20,4**	**8,0/8,0/4,4**[3]
• Schuldendienst	4,8	
II. Krediteinnahmen für gesamten Tilgungszeitraum	**25,2**	

Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS)	Gesamt-volumen (ab 2008)	2009	2010
Garantierahmen (2009: bewilligtes Volumen bis 9.7.2009)	**400,0**	(143,0)	.
Ausgaben für Inanspruchnahme aus Bürgschaften	**20,0**	-	.
Rekapitalisierung und Risikoübernahme (bis 9.7.2009)	**80,0**	(16,3)	.

Kreditbelastung Bund insgesamt	2008 Ist	2009 2. NT	2010 HHE
• NKA Bundeshaushalt	11,5	49,1	86,1
• Kreditaufnahme ITF[3]		8,0	8,0
• Kreditaufnahme FMS[4] (bis 9.7.2009)	8,2	16,3	.
Gesamtkreditbelastung Bund (mit ITF, 2010 ohne FMS)	**11,5**	**rd. 73**	**rd. 94**
• Einmaleffekte (Beteiligungserlöse)	5,6	2,0	2,3
Unterdeckung Bund (2009: mit ITF und FMS; 2010 mit ITF ohne FMS)	**17,1**	**rd. 75**	**rd. 96**

[1] Die Darlehen an GKV und BA sind sowohl in der Pos. „Sozialausgaben“ als auch in der Pos. „Investitionen“ enthalten.
[2] Belegung zum 30. Juni 2009 (vgl. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen August 2009, S. 92).
[3] Ausgaben-/Kreditbelastung des ITF bei grob geschätztem Mittelabfluss von 40/40/20 für 2009/2010/2011.
[4] Ohne Berücksichtigung der 35-prozentigen Länder-Beteiligung am Schlussergebnis des FMS nach Abwicklung.

2.1.5 Konsolidierungserfordernisse unter Beachtung der neuen Schuldenregel

Die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 115 Grundgesetz[20] ist ab dem Jahre 2011 anzuwenden. Ihre Eckpunkte (vgl. dazu im Einzelnen Nrn. 2.4.3–2.4.4) sind:

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Krediteinnahmen ausgeglichen werden.
- Über eine **Strukturkomponente** erhält der Bund die Möglichkeit, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufzunehmen.
- Durch eine **Konjunkturkomponente** werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Für die Ermittlung der zulässigen Neuverschuldung werden die Einnahmen und Ausgaben um **finanzielle Transaktionen** (Erwerb und Verwertung von Kapitalvermögen, Darlehensvergaben und -rückflüsse) bereinigt.
- Zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen **Notsituationen** ist es ausnahmsweise zulässig, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken, die binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden müssen.
- Die Einhaltung der Verschuldungsregeln im Haushaltsvollzug wird über ein **Kontrollkonto** sichergestellt.
- Dem Bund wird durch eine **Übergangsregelung** die Möglichkeit eingeräumt, sein strukturelles Defizit ab dem Jahre 2011 in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahre 2016 auf den dann verbindlichen Wert einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme von höchstens 0,35 % des BIP abzubauen.[21]

2.1.5.1

Auf der Basis des Haushaltsentwurfs 2010 wird eine Strukturkomponente von 39,3 Mrd. Euro (1,6 % des BIP) zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 4). Ausgehend von der veranschlagten Nettokreditaufnahme von 86,1 Mrd. Euro werden hierzu

- der Spielraum für die Nettokreditaufnahme aufgrund der Konjunkturkomponente berücksichtigt und
- die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen bereinigt.[22]

Um im Jahre 2016 eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP zu erreichen, muss diese auf Basis der o. a. Berechnung jährlich mindestens um jeweils 0,2 % des BIP abgebaut werden. Dies erfordert in den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 eine Konsolidierung von zusammen mindestens 34,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 4). Die Konsolidierungsbeträge sind im Finanzplan als „Globalpositionen“ – in Form globaler Minderausgaben – berücksichtigt. Über konkrete Umsetzungsmaßnahmen soll erst in der nächsten (17.) Wahlperiode entschieden werden.

[20] Vgl. BGBl. I 2009 S. 2248, 2249.

[21] Vgl. Artikel 143d Absatz 1 GG i. V. m. § 9 Absatz 2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 GG (Artikel 115-Gesetz).

[22] Hierzu werden bei den Einnahmen die Beteiligungserlöse, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

Tabelle 4

Rückführung der strukturellen Nettokreditaufnahme (NKA)

	2010	2011	2012	2013
	Mrd. Euro			
Nominales BIP (Basis: Frühjahrsprojektion 2009 der Bundesregierung)	2.388	2.466	2.548	2.631
Maximal zulässige strukturelle NKA (in Prozent des BIP) bei gleichmäßigen Abbauschritten	*(1,6%)*	*1,4%*	*1,2%*	*1,0%*
Maximal zulässige strukturelle NKA	(39,3)	35,3	30,9	26,3
Erweiterung der zulässigen NKA durch Konjunkturkomponente	(25,8)	20,7	15,9	11,5
Erweiterung durch Bereinigung der Ausgaben und Einnahmen um finanzielle Transaktionen	(21,0)	15,8	11,9	8,2
Maximal zulässige NKA (= NKA-Soll)	(86,1)	71,7	58,7	45,9
Nettokreditaufnahme ohne Berücksichtigung des Konsolidierungsbedarfs aus der Schuldenregel		76,6	69,8	64,4
Konsolidierungserfordernis nach der neuen Schuldenregel (durch Globalpositionen im Finanzplan ausgewiesen)		**4,9**	**11,1**	**18,5**

Die hohen Neuverschuldungsspielräume im Finanzplan sind im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Aus dem erwarteten hohen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Jahre 2009 mit ihren Auswirkungen in den Folgejahren ergibt sich ein erhebliches Volumen für die konjunkturell bedingte Neuverschuldung.
- Bei den finanziellen Transaktionen sind die Ausgaben für den Vermögenserwerb und die Darlehensgewährungen größer als die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen und Darlehensrückflüssen. Danach erhöht sich die Grenze der zulässigen Nettokreditaufnahme. Dies beruht vor allem auf den Darlehensgewährungen in zweistelliger Milliardenhöhe an die Bundesagentur, die im Finanzplanungszeitraum vorgesehen sind (vgl. Tabelle 5 und Nr. 2.2.4.2). Sollten die Darlehen an die Bundesagentur später nicht zurückgezahlt werden, müssten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die hierfür aufgenommenen Kredite entsprechend der Verfahrensweise bei Notsituationen (vgl. Nrn. 2.1.5 und 2.4.3) gesondert getilgt werden.

2.1.5.2

Die finanzwirtschaftlichen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise können derzeit nicht abschließend geschätzt werden. Gleichwohl belegen die mit dem Haushaltsentwurf 2010 und dem Finanzplan bis 2013 vorgelegten Eckdaten, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise zu erheblichen Verwerfungen im Bundeshaushalt führen wird. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes zeigen die ausgewiesenen Konsolidierungsbeträge nur die **Untergrenze des finanzpolitischen Handlungsbedarfs.** Denn die öffentlichen Haushalte müssen sich auch für die demografischen Herausforderungen wappnen, die vor allem die sozialen Sicherungssysteme gefährden. Ein erstes Zeichen hierfür sind die steigenden Ausgaben im Bundeshaushalt 2010 für die **soziale Sicherung** auf fast 179 Mrd. Euro (vgl. Tabellen 3 und 5). Dies ist ein Zuwachs von fast 28 % innerhalb von zwei Jahren. Dieser Anstieg hat nicht nur konjunkturelle, sondern auch strukturelle Ursachen.[23]

Hinzu kommen **steigende Zinslasten** als Folge der wachsenden Verschuldung des Bundes. Allein die im Finanzplanungszeitraum 2009 bis 2013 vorgesehene Nettokreditaufnahme von insgesamt 310 Mrd. Euro führt bei einer angenommenen Durchschnittsverzinsung von 3,5 % zu zusätzlichen jährlichen Zinsausgaben von etwa 11 Mrd. Euro.

Der Bundeshaushalt ist in den letzten drei Jahren vor allem durch die – nunmehr wegbrechenden – **Steuereinnahmen stabilisiert** worden. So stieg das Steueraufkommen des Bundes von 2006 bis 2008 um etwa 35 Mrd. Euro, während die Nettokreditaufnahme sich in diesem Zeitraum nur um 16,4 Mrd. Euro verringerte. Gleichzeitig erhöhten sich die Ausgaben um über 8 % – von 261,0 Mrd. Euro (2006) auf 282,3 Mrd. Euro (2008).

Spätestens bei einer – hoffentlich bald einsetzenden – wirtschaftlichen Erholung muss daher das Hauptaugenmerk darauf gerichtet sein, die Ausgabenentwicklung unter Kontrolle zu bekommen. Um verloren gegangene finanzwirtschaftliche Gestaltungsspielräume wieder zu gewinnen, werden neben den konjunkturell bedingten Haushaltsentlastungen auch Ausgabenkürzungen sowie Einnahmeverbesserungen unumgänglich sein. **Finanzwirtschaftliche Spielräume** für schuldenfinanzierte Steuersenkungen oder Ausgabensteigerungen **bestehen derzeit nicht**.

Die bislang nur als globale Minderausgaben aufgelisteten Beträge von 34,5 Mrd. Euro sollten von der neuen Bundesregierung baldmöglichst mit **konkreten Konsolidierungsentscheidungen** unterlegt werden. Dies ist erforderlich, um die Haushalts- und Finanzplanung auf eine realistische und belastbare Grundlage zu stellen.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, die ausgewiesenen Konsolidierungsgrößen seien auf der Grundlage der aktuell verfügbaren und belastbaren Prognosen zur Entwicklung der Steuereinnahmen und der Ausgaben – insbesondere aus gesetzlichen Verpflichtungen – erstellt worden. Sie stellten daher eine realistische Größenordnung dar. Neben der Konsolidierung des Bundeshaushalts seien durch eine gestaltende Finanzpolitik Haushaltsspielräume auch dazu genutzt worden, um in zukunftsrelevanten Feldern – z. B. Forschung und Entwicklung, Entwicklungshilfe – gezielt fachpolitische Schwerpunkte zu setzen. Die Steuererhöhungen – z. B. der über einen Umsatzsteuerpunkt finanzierte Zuschuss des Bundes an die Bundesagentur (vgl. Nr. 2.2.4.2) – dienten auch dazu, eine verstärkte Umfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme vorzunehmen und damit eine Senkung der Sozialbeiträge zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof stellt nicht in Abrede, dass der neue Finanzplan bis 2013 auf – im Zeitpunkt seiner Aufstellung – belastbaren ökonomischen Annahmen beruhte. Er hat aber bereits in seinen letztjährigen Feststellungen darauf aufmerksam gemacht, dass bei der Fortschreibung der Finanzpläne der letzten Jahre die Gesamtausgaben fast durchgängig erhöht wurden (vgl. Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 17/11000 Nr. 2.1.2.2, Tabelle 3). Ob diese Tendenz mit der neuen Finanzplanung gestoppt wird, bleibt abzuwarten. Hinsichtlich der Ausführungen des Bundesministeriums zu den finanzpolitischen Schwerpunkten hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, dem Ziel der Haushaltskonsolidierung in der nächsten Wahlperiode vorrangige Bedeutung zuzumessen. Angesichts des gewaltigen Schuldenanstiegs müssen zusätzliche Ausgaben ohne Einsparungen an anderer Stelle oder ohne zusätzliche Einnahmen vermieden werden. Nur so wird das Ziel einer zumindest mittelfristigen Haushaltskonsolidierung nicht von vornherein verfehlt.

---

[23] Vgl. Sozialbericht 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13830), Teil B Nr. 2 (insbesondere 2.4.1, 2.4.2 – Finanzierungsarten, Finanzierungsquellen) zu den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die staatlichen Sozialleistungen.

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die **Ausgabenstruktur** des Bundeshaushalts ist vor allem von den Bereichen „Soziales“ und „Zinsen“ geprägt.

Die im Bundeshaushalt veranschlagten **Sozialausgaben** umfassen im Wesentlichen die finanzielle Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme. Hierzu gehören

- die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.2.3),
- die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.2.4),
- die Zuschüsse des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.2.5) sowie
- weitere Sozialtransfers bei der Familienförderung (vgl. Nr. 2.2.6) und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

2.2.1.1

Die Sozialausgaben belaufen sich auf Grundlage des 2. Nachtragshaushalts 2009 auf 152,7 Mrd. Euro und nach dem Haushaltsentwurf 2010 auf 178,7 Mrd. Euro. Der seit Anfang der 1990er-Jahre zu beobachtende fortwährende Anstieg ist vor allem die Folge einer zunehmenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die **Sozialquote** (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) im Bundeshaushalt 2009 übersteigt mit 50,3 % wieder die 50 %-Marke und erreicht im Haushaltsentwurf 2010 mit 54,5 % einen neuen Höchstwert (vgl. Tabelle 5). Die **Sozialsteuerquote** (Verhältnis der Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen) entwickelt sich infolge der rückläufigen Steuereinnahmen noch ungünstiger. Im Haushalt 2009 steigt sie um fast 10 Prozentpunkte auf 68,1 % (2008: 58,7 %); nach dem Haushaltsentwurf 2010 wird sie 83,6 % betragen – ein bislang nicht erreichter Wert.

2.2.1.2

Die **Zinsausgaben** sind der zweitgrößte Ausgabenblock. Trotz der in den vergangenen Jahren neu aufgenommenen Kredite ist die **Zinsquote** (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) mit 13,7 % (2009) bzw. 12,0 % (2010) rückläufig. Sie bewegt sich unter dem Höchstniveau von über 17 % aus der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre (vgl. Tabelle 5). Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Zinsausgaben aufgrund des niedrigen Zinsniveaus nicht oder kaum gestiegen sind und dass sich die Gesamtausgaben vor allem in den Haushalten 2009 und 2010 stark erhöht haben. Allerdings wird sich spätestens ab dem Jahre 2011 dieses Verhältnis umkehren, was zu einer steigenden Zinsquote führt (2013: 16,6 %).

Die Zins- und Sozialausgaben zusammen machen in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 etwa zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus, nur ein Drittel des Haushalts steht für die Finanzierung anderer Aufgabenfelder zur Verfügung. Nachdem die **Zins- und Sozialausgaben** im Bundeshaushalt 2005 fast 90 % der Steuereinnahmen entsprachen, übersteigt im Haushaltsentwurf 2010 der für diese Ausgabenblöcke benötigte Steueranteil sogar die 100 %-Grenze (vgl. Tabelle 5). Die Finanzierung der übrigen – insbesondere der zukunftsrelevanten – Aufgaben muss also rechnerisch gesehen vollständig durch andere Einnahmen, im Wesentlichen aus Krediteinnahmen, gedeckt werden.

2.2.1.3

Außerhalb der Bereiche Soziales und Zinsen entwickeln sich die Ausgabenblöcke wie folgt (vgl. Tabelle 5):

- Die **Personalausgaben** (einschließlich der Versorgungsleistungen) bewegten sich in den letzten Jahren zwischen 26 und 27 Mrd. Euro. Aufgrund der finanziellen Auswirkungen der Tarif- und Besoldungsrunde 2008/2009[24] steigen sie im Haushalt 2009 auf 27,8 Mrd. Euro. Die **Personalausgabenquote** sinkt aber mit 9,2 % auf den im Langzeitvergleich niedrigsten Stand und wird nach dem Haushaltsentwurf 2010 und dem Finanzplan unter die 9 %-Marke fallen. Dieser Rückgang ist – neben dem hohen Anstieg der Gesamtausgaben – auf die pauschalen Stelleneinsparungen sowie Konsolidierungsmaßnahmen bei den Personalausgaben seit dem Jahre 1993 zurückzuführen. Ausweislich des Haushaltsentwurfs 2010 wird sich der Stellenbestand im zivilen Bereich[25] – ohne Ersatz(plan)stellen[26] – bei 260 000 Planstellen/Stellen bewegen. Dies entspricht einem Rückgang von 121 000 bzw. 31,8 % gegenüber dem einigungsbedingten Personalhöchststand im Jahre 1992 (381 000) und liegt auch unter dem Stellenbestand vor der Wiedervereinigung (1989: 301 500). Vor diesem Hintergrund und um die Einstellung von Nachwuchskräften nicht zu beeinträchtigen, sieht der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2010 keine pauschale Stelleneinsparung mehr vor.[27] Die Stelleneinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten[28] soll fortgesetzt werden.
- In den Personalausgaben nicht enthalten sind die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten **Beamtinnen und Beamten der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post** von 11 Mrd. Euro. Diese trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. Bezieht man diese Ausgaben ein, erhöht sich die Quote der „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushalt 2009 auf 12,8 % (2010: 11,9 %).

---

[24] Die Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge führt im Bundeshaushalt zu zusätzlichen Ausgaben von jährlich 1,4 Mrd. Euro ab dem Jahre 2009 – vgl. Bericht des Haushaltsausschusses vom 28. Mai 2008 zum BBVAnpG 2008/2009 (Bundestagsdrucksache 16/9347).

[25] Der Stellenbestand der Soldatinnen und Soldaten liegt bei 200 000 Planstellen.

[26] Die Summe der Ersatz(plan)stellen beläuft sich nach dem Haushaltsentwurf 2010 auf 3 464.

[27] Die pauschalen Stelleneinsparungen lagen im Zeitraum 1993 bis 2006 in der Regel bei 1,5 %, im HG 2007 bei 1,2 %, im HG 2008 bei 0,9 % und im HG 2009 bei 0,6 % des Gesamtstellenplans.

[28] Im Zeitraum 2005 bis 2014 werden jeweils 0,4 % der Beamtenplanstellen finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahre 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

Tabelle 5

Wesentliche Ausgabenarten und Finanzkennzahlen

Jahr	**1989**	**1992**	**1995**	**1998**	**2001**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Ausgaben												**2. NT**	**HHE**	**Finanzplan**		
	Mrd. Euro															
Sozialausgaben[1]	**49,9**	**75,6**	**90,2**	**91,9**	**102,0**	**118,3**	**120,6**	**133,0**	**134,5**	**139,8**	**140,4**	**152,7**	**178,7**	**174,4**	**172,7**	**171,0**
darunter:																
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	39,2	51,3	69,1	77,3	77,4	77,5	77,0	78,1	78,2	79,2	81,0	81,0	81,1	82,5
– Kinder-, Erzieh.-, ElternG[2]	9,0	14,7	14,2	3,7	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9	6,0	5,0	4,9	5,0	5,0	5,0	5,0
– Landwirtschaftl. Sozialpolit.	2,6	3,3	3,6	3,9	4,0	4,0	3,8	3,7	3,7	3,7	3,9	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8
– Zuschuss an GKV							1,0	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	11,8	13,3	14,0	14,0
– Darlehen an GKV												4,0				
– Arbeitsmarkt	5,7	14,0	20,0	21,7	15,4	23,7	25,0	37,9	39,5	42,8	42,9	45,9	69,3	63,3	61,1	57,9
darunter:																
– Zuschuss an BA	1,1	4,6	3,5	3,9	1,9	6,2	4,2	0,4								
– Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	10,5	15,6	12,8	16,5	18,8	1,5								
– Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung[3]										6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	8,2	8,4
– Darlehen an BA													20,0	14,0	11,0	8,0
– Grundsicherung							0,5	35,2	38,7	35,7	34,8	37,8	41,1	41,0	41,5	41,2
Zinsausgaben	**16,7**	**27,6**	**40,2**	**40,9**	**38,3**	**37,0**	**36,5**	**37,4**	**37,6**	**38,8**	**40,2**	**41,5**	**39,3**	**41,4**	**46,7**	**52,1**
Personalausgaben	**21,1**	**26,3**	**27,1**	**26,7**	**26,8**	**27,2**	**26,8**	**26,4**	**26,1**	**26,0**	**27,0**	**27,8**	**28,0**	**28,4**	**28,3**	**28,3**
Investitionsausgaben[4]	**18,5**	**33,7**	**34,0**	**29,2**	**27,3**	**25,7**	**22,4**	**22,9**	**22,7**	**26,2**	**24,3**	**32,8**	**48,6**	**43,3**	**39,1**	**35,0**
Restliche Ausgaben[5]	**42,0**	**55,2**	**46,1**	**44,9**	**48,7**	**48,5**	**45,3**	**40,1**	**40,1**	**41,8**	**50,4**	**52,5**	**53,1**	**52,5**	**53,6**	**53,6**
Konsolidierungserfordernisse (Globalpositionen)														-4,9	-11,1	-18,5
Gesamtausgaben	**148,2**	**218,4**	**237,6**	**233,6**	**243,1**	**256,7**	**251,6**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**303,3**	**327,7**	**321,1**	**318,3**	**313,5**
Ausgabenquoten	**Prozent**															
Sozialquote	*33,7*	*34,6*	*38,0*	*39,3*	*42,0*	*46,1*	*47,9*	*51,2*	*51,5*	*51,7*	*49,7*	*50,3*	*54,5*	*54,3*	*54,3*	*54,5*
Zinsquote	*11,3*	*12,6*	*16,9*	*17,5*	*15,8*	*14,4*	*14,5*	*14,4*	*14,4*	*14,3*	*14,2*	*13,7*	*12,0*	*12,9*	*14,7*	*16,6*
Zins-/Sozialquote	***44,9***	***47,3***	***54,9***	***56,8***	***57,7***	***60,5***	***62,4***	***65,6***	***65,9***	***66,1***	***64,0***	***64,0***	***66,5***	***67,2***	***68,9***	***71,2***
Personalquote	*14,2*	*12,0*	*11,4*	*11,4*	*11,0*	*10,6*	*10,7*	*10,2*	*10,0*	*9,6*	*9,6*	*9,2*	*8,5*	*8,8*	*8,9*	*9,0*
Investitionsquote	*12,5*	*15,4*	*14,3*	*12,5*	*11,2*	*10,0*	*8,9*	*8,8*	*8,7*	*9,7*	*8,6*	*10,8*	*14,8*	*13,5*	*12,3*	*11,2*
Anteil restl. Ausgaben	*28,3*	*25,3*	*19,4*	*19,2*	*20,0*	*18,9*	*18,0*	*15,4*	*15,4*	*15,4*	*17,9*	*17,3*	*16,2*	*16,4*	*16,8*	*17,1*
Ausg./Steuerquoten	**Prozent**															
Sozialsteuerquote	*39,5*	*41,9*	*48,2*	*52,6*	*52,7*	*61,6*	*64,5*	*70,0*	*66,0*	*60,8*	*58,7*	*68,1*	*83,6*	*78,6*	*74,3*	*71,1*
Zinssteuerquote	*13,2*	*15,3*	*21,5*	*23,4*	*19,8*	*19,3*	*19,5*	*19,7*	*18,4*	*16,9*	*16,8*	*18,5*	*18,4*	*18,7*	*20,1*	*21,7*
Zins-/Sozialsteuerquote	***52,7***	***57,2***	***69,7***	***76,1***	***72,4***	***80,9***	***84,0***	***89,6***	***84,4***	***77,7***	***75,5***	***86,7***	***102,0***	***97,3***	***94,4***	***92,7***
Investitionsteuerquote	*14,6*	*18,7*	*18,2*	*16,7*	*14,1*	*13,4*	*12,0*	*12,0*	*11,1*	*11,4*	*10,2*	*14,6*	*22,7*	*19,5*	*16,8*	*14,5*

1 Außer folgenden Positionen: insesondere Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopferversorgung und -fürsorge; ab 2009 enthalten die Sozialausgaben hohe Investitionsanteile (Darlehen an GKV und BA).

2 Bis 1995 einschließlich Kindergeld (10,5 Mrd. Euro); ab 1996 Umstellung auf steuerliches Kindergeld (2008: 33,7 Mrd. Euro, davon Bundesanteil: 14,3 Mrd. Euro); ab 2005 einschl. Kinderzuschlag; 2007 einschl. Finanzhilfen für Kinderbetreuungsausbau (2,15 Mrd. Euro).

3 Finanziert durch Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt.

4 Ab 2009 sind Darlehen an GKV und BA sowohl in der Pos. „Sozialausgaben“ als auch in der Pos. „Investitionsausgaben“ enthalten.

5 Hierzu gehören insbesondere die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung sowie für Sonder- und Treuhandvermögen.

- Die **Investitionsausgaben** sind im 2. Nachtragshaushalt 2009 mit 32,8 Mrd. Euro veranschlagt. Der Anstieg gegenüber dem Haushaltsergebnis 2008 (24,3 Mrd. Euro) beruht vor allem auf zusätzlichen Ausgaben für Verkehrsinvestitionen (+1,0 Mrd. Euro), für die Inanspruchnahme von Gewährleistungen (+1,7 Mrd. Euro) sowie einem Darlehen an den Gesundheitsfonds (4,0 Mrd. Euro). Der weitere Anstieg im Haushaltsentwurf 2010 auf 48,6 Mrd. Euro ist ausschließlich auf ein überjähriges Darlehen von 20,0 Mrd. Euro an die Bundesagentur in diesem Jahr zurückzuführen. Im Finanzplanungszeitraum sind weitere Darlehen an die Bundesagentur vorgesehen (vgl. Tabelle 5). Die vergleichsweise hohen Investitionsquoten und Investitionssteuerquoten in den Haushalten ab 2009 haben daher nur einen eingeschränkten Aussagewert und stellen keinen Beleg für eine qualitative Verbesserung der Haushaltsstruktur dar.

2.2.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Neben den Ausgaben für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.2.4) bilden im Bundeshaushalt[29] die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme einen Schwerpunkt auf der Ausgabenseite.[30] Außer den Leistungen an die Rentenversicherung (einschließlich der Bundesbeteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung) von 78,9 Mrd. Euro (2009) enthält der Bundeshaushalt eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung.[31] Dazu gehören insbesondere

- die Alterssicherung der Landwirte (Soll 2009: 2,3 Mrd. Euro),
- die Pensionszahlungen einschließlich Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannte G 131-Fälle[32] (Soll 2009: 7,3 Mrd. Euro),
- die Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (Soll 2009: 0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- die Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens[33], das insbesondere die Bezüge der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (Soll 2009: 4,9 Mrd. Euro),
- der Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten[34] (Soll 2009: 5,9 Mrd. Euro).[35]

Die Ausgaben im Bundeshaushalt 2009 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme bewegen sich damit bei 100 Mrd. Euro, oder einem Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist vor allem bei der Rentenversicherung mit einem weiteren Anstieg der finanziellen Belastungen zu rechnen. Für seine eigenen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ (für neu eingestellte Beamtinnen und Beamte) geschaffen. Durch sie wird der Bundeshaushalt zumindest langfristig von der Finanzierung der Versorgungsausgaben für die Angehörigen der Bundesverwaltung entlastet.[36]

2.2.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die in einer Titelgruppe zusammengefassten Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung[37] stellen den größten Ausgabeposten im Bundeshaushalt dar. Seit Anfang der 1990er-Jahre sind die verschiedenen Bundesleistungen von 30,6 Mrd. Euro (1992) auf 78,9 Mrd. Euro (2009) gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 160 %. In den letzten Jahren verlief der Anstieg flacher (vgl. Tabelle 5 und Abbildung 3).

Die Rentenleistungen im Bundeshaushalt setzen sich aus Zuschüssen und Beiträgen des Bundes zusammen. Diese sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Rentenbeitragssätze senken oder zumindest stabilisieren. Den höchsten Finanzierungsbeitrag erbringt der **allgemeine Bundeszuschuss** (vgl. Tabelle 6); er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für seine Höhe sind

- die Veränderung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- die Veränderung des Beitragssatzes im gleichen Zeitraum.

[29] Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden aus dem Haushalt der Bundesagentur zugunsten der Bezieher von Arbeitslosengeld I erbracht.

[30] Einen umfassenden Überblick gibt der Alterssicherungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/11061 S. 7–10 und S. 14–51.

[31] Die nachfolgend aufgeführten Ausgaben zählen nach der Systematik des Funktionenplans mit Ausnahme der Alterssicherung der Landwirte nicht zum Sozialbereich, sondern zu anderen Aufgabenbereichen.

[32] Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

[33] Vgl. Wirtschaftsplan des BEV (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

[34] Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen, und deren Hinterbliebene.

[35] Vgl. Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von seinen Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahre 2008 vollständig tragen.

[36] Vgl. dazu im Einzelnen: Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/12660 S. 29–32.

[37] Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) Kapitel 1113 Titelgruppe 02.

Für die Berechnung der anderen Zuschüsse, Beiträge und Beteiligungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind z. T. nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt – wie an die jährliche Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Die Gesamtausgaben der **gesetzlichen Rentenversicherung**[38] sind von 147,3 Mrd. Euro im Jahre 1992 auf 242,6 Mrd. Euro im Jahre 2009 angewachsen. Dies entspricht einem Anstieg von 95,3 Mrd. Euro oder fast 65 %. Die Ausgaben sind auch deshalb gestiegen, weil der Bund in diesem Zeitraum Leistungen der Rentenversicherung ausgeweitet hat. Die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen. Der Bundeshaushalt trägt seit einigen Jahren ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben und damit deutlich mehr als im Jahre 1992 (vgl. Abbildung 3). Einen Teil der zusätzlichen Leistungen finanziert der Bund durch Erhöhungen bei der Umsatzsteuer sowie der Energie- und Stromsteuer.[39]

[38] Einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung.

[39] Mit der ökologischen Steuerreform im Jahre 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt; die Mehreinnahmen wurden überwiegend für Mehrleistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung verwendet.

Für eine tragfähige Finanzierung der Rentenversicherung ist die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von maßgeblicher Bedeutung. Die Ausgabenseite wird durch das Niveau der Renten, die Zahl der Rentenbezieher sowie die Bezugsdauer der Renten bestimmt. Für die Einnahmenseite sind die Rentenbeiträge auf Basis des jeweils geltenden Beitragssatzes sowie die Bundesleistungen maßgeblich. Wesentlich beeinflusst werden diese Parameter von der konjunkturellen Entwicklung und – in steigendem Maße – von demografischen Veränderungen. So führt die höhere Lebenserwartung[40] dazu, dass sich bei unverändertem Renteneinstiegsalter die Rentenbezugsdauer entsprechend verlängert. Zudem dürfte sich das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter und der Bevölkerung im Erwerbsalter gegenüber dem Jahre 2005 (28,9 %) bis zum Jahre 2050 fast verdoppeln.[41] Diese Entwicklungen werden im Ergebnis erhebliche finanzielle Herausforderungen für das umlagenfinanzierte Rentensystem mit sich bringen.[42]

[40] Bis zum Jahre 2030 wird von einer Erhöhung der Lebenserwartung bei 65-jährigen Männern und Frauen von 2 Jahren ausgegangen, vgl. Rentenversicherungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/11060 S. 36.

[41] Vgl. dazu Zweiter Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Juni 2008), S. 25–27.

[42] Vgl. Deutsche Bundesbank, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht April 2008, S. 51–71.

Tabelle 6

Rentenversicherungsleistungen des Bundes

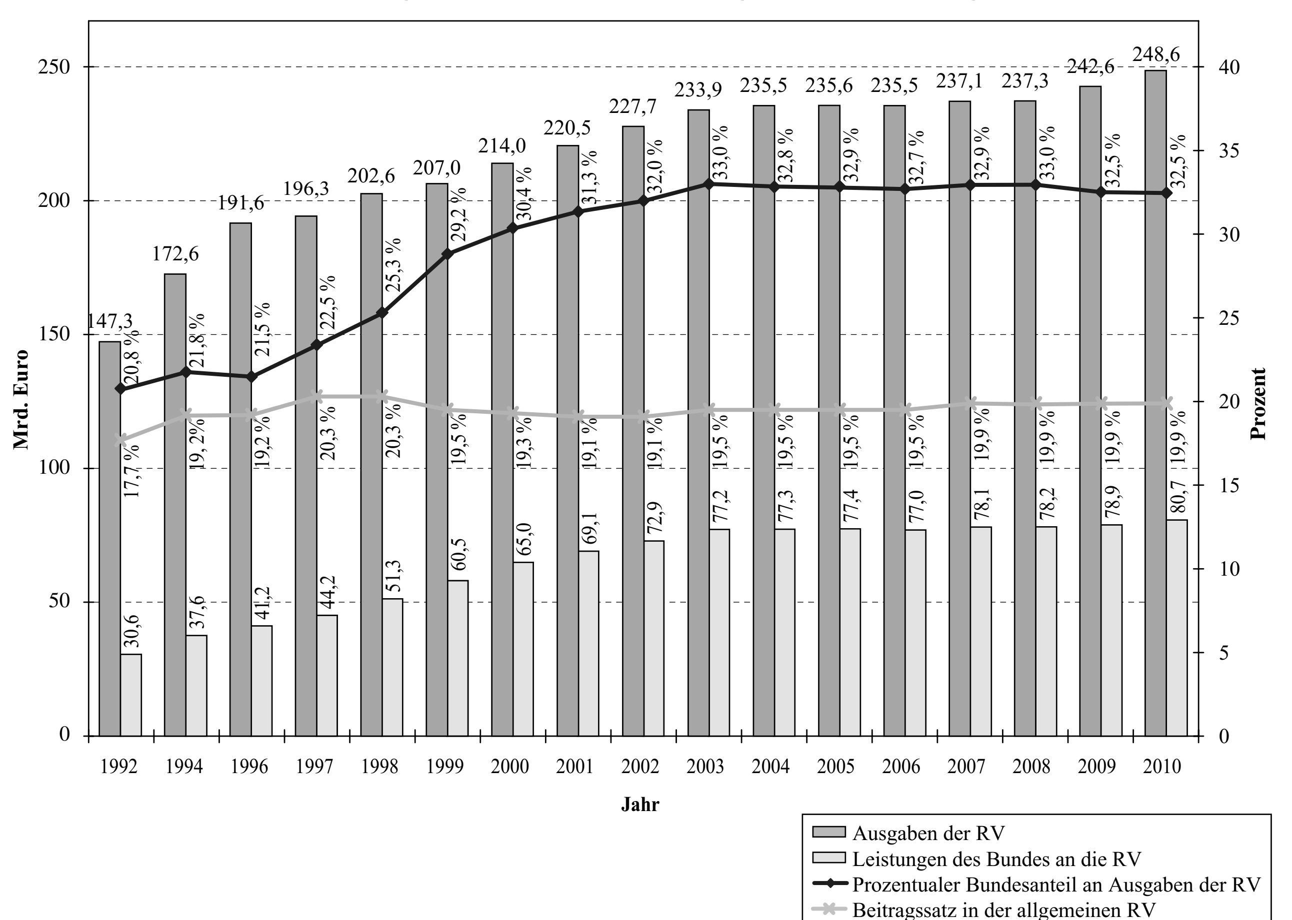
	2009	**2010**
	Mrd. Euro	
Zuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung	38,6	39,9
Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung	6,0	5,9
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine Rentenversicherung zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes[1]	18,7	19,0
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 1. Juni 1999)	11,5	11,6
Zuschüsse zu Rentenversicherungsbeiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,0	1,1
Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung	0,4	0,3
Erstattung von Aufwendungen der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (wird zu 60 % von neuen Ländern erstattet)	2,6	2,7
Sonstiges	0,1	0,2
Insgesamt	**78,9**	**80,7**

[1] Grundsätzlich (d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung) finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.



Abbildung 3

Gesamtausgaben der Rentenversicherung und Bundesleistungen



Vor diesem Hintergrund zielten die gesetzlichen Maßnahmen der letzten Jahre bei der Rentenversicherung insbesondere darauf ab, die Beitragseinnahmen zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen:[43]

- Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz[44] wurde u. a. der **Altersvorsorgeanteil** („Riestertreppe“) eingeführt, durch den sich über einen Zeitraum von acht Jahren der Rentenanstieg in dem Maße mindert, wie vermehrt private Altersvorsorgebeiträge geleistet werden.

- Im RV-Nachhaltigkeitsgesetz 2004[45] wurde die Rentenanpassungsformel um den **Nachhaltigkeitsfaktor** ergänzt. Dieser dämpft den Anstieg der Rente, wenn die Zahl der Rentner im Vergleich zu der der Beitragszahler steigt. Eine **Schutzklausel** soll verhindern, dass es aufgrund der Dämpfungsfaktoren zu einer Rentenkürzung gegenüber dem Vorjahr kommt. Als Folge dieser Schutzklausel kamen die Rentendämpfungen in den Jahren 2005 und 2006 aufgrund der geringen Lohnsteigerungen nicht zum Tragen.

- Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007[46] wurde die **Regelaltersgrenze** von 65 Jahren schrittweise in den Jahren 2012 bis 2029 auf 67 Jahre angehoben. Abschlagsfrei bei einem Renteneintritt mit 65 Jahren bleiben auch künftig Versicherte mit mindestens 45 Pflichtbeitragsjahren. Außerdem wurde die o. a. **Schutzklausel modifiziert.** Danach sollen die seit 2005 unterbliebenen Rentendämpfungen durch Halbierung der Rentenerhöhungen ab 2011 nachgeholt werden („Nachholfaktor“), soweit dies aufgrund der Lohnentwicklung möglich sein wird.

Neben diesen Maßnahmen zur Entlastung der Rentenfinanzen wurde allerdings mit dem **Gesetz zur Rentenanpassung 2008**[47] eine Maßnahme beschlossen, die

---

[43] Vgl. dazu auch Sozialbericht 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13830) Teil A Nr. 8.2.1–8.2.4.

[44] Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 31. März 2001, BGBl. 2001 I S. 403 ff.

[45] Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. 2004 I S. 1791 ff.

[46] Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. April 2007, BGBl. 2007 I S. 554 ff.

[47] Vgl. BGBl. 2008 I S. 1076.

zusätzliche Ausgaben verursacht. Die darin vorgesehene zeitweise Aussetzung des Altersvorsorgeanteils in der Rentenanpassungsformel für die Jahre 2008 und 2009 führt in diesen beiden Jahren zu höheren Rentenanpassungen um 0,64 bzw. 0,63 Prozentpunkte. Die Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung belaufen sich für den Zeitraum von 2008 bis 2013 auf 12 Mrd. Euro. Auf den Bundeshaushalt entfallen 4,4 Mrd. Euro; darin einbezogen sind die durch die höhere Rentenanpassung bedingten zusätzlichen Aufwendungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.[48] Die ausgesetzten Anpassungsdämpfungen sollen in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt werden. Hierdurch würde zumindest eine dauerhafte Belastung der Rentenfinanzen vermieden.

Außerdem wurde im Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze eine Bestimmung aufgenommen, nach der die Renten bei sinkenden Erwerbseinkommen nicht gekürzt werden.[49] Diese **„Rentengarantie“** führt dann zu zusätzlichen Belastungen der Rentenversicherung, wenn die durchschnittlichen Bruttolöhne je Arbeitnehmer sinken sollten. Angesichts der Wirtschafts- und Finanzkrise kann eine solche negative Entwicklung für das Jahr 2009 nicht ausgeschlossen werden.[50]

Ungeachtet dieser offenen Frage werden die im Bundeshaushalt veranschlagten Leistungen an die Rentenversicherung im Finanzplanungszeitraum weiter steigen. So ist davon auszugehen, dass die im Rentenversicherungsbericht 2008[51] für das Jahr 2012 zugrunde gelegte Absenkung des Beitragssatzes von 19,9 auf 19,2 % nicht realisierbar sein wird. Wegen der Kopplung des Bundeszuschusses an den Beitragssatz würde dies auch zu Mehrbelastungen im Bundeshaushalt führen.[52] Umso wichtiger ist es, dass Bundesregierung und Parlament an den o. a. gesetzlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen und des Beitragssatzes konsequent festhalten.

2.2.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur an. Sie bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie Drittes Buch (Arbeitsförderung). Daneben wird die Höhe der arbeitsmarktpolitischen Leistungen ganz wesentlich durch die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt beeinflusst.

2.2.4.1

Der **Haushalt der Bundesagentur** wurde in den Jahren 2006 bis 2008 durch die positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung entlastet. Vor allem infolge des Rückgangs der Zahl der Kurzzeitarbeitslosen und des Anstiegs der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse erwirtschaftete die Bundesagentur in diesem Zeitraum Überschüsse von 11,2 Mrd. Euro (2006), 6,6 Mrd. Euro (2007) und 1,4 Mrd. Euro[53] (2008). Noch im Jahre 2008 gestalteten sich die Finanzen der Bundesagentur positiv, obwohl

- auf der Einnahmenseite zum Jahresbeginn 2008 der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 % auf 3,3 % erneut gesenkt[54] und
- auf der Ausgabenseite die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose verlängert wurde.[55]

Die Überschüsse konnten auch deshalb erzielt werden, weil der Bund seit dem Jahre 2007 die Beitragssatzsenkungen teilweise kompensiert, indem er das Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt an die Bundesagentur weiterleitet.

Im laufenden Jahre 2009 beeinträchtigt die Wirtschafts- und Finanzkrise den Arbeitsmarkt und damit die Finanzlage der Bundesagentur. Außerdem belastet den Haushalt der Bundesagentur, dass mit dem Konjunkturpaket II der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung bis zum Ende 2010 auf 2,8 % (und danach auf 3,0 %) festgeschrieben worden ist. Zusätzliche Ausgaben ergeben sich u. a. durch erleichterte und erweiterte Förderungsmöglichkeiten bei Kurzarbeit[56] sowie durch Mittelaufstockungen für Qualifizierungsmaßnahmen. Als Folge dieser Maßnahmen wird die **Rücklage** der Bundesagentur von 16,7 Mrd. Euro (Jahresende 2008) zum Jahresende 2009 weitgehend aufgebraucht sein.

Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Bundesagentur zu sichern, wurde im Konjunkturpaket II eine gesetzliche **Ausgleichsverpflichtung des Bundes** durch die Gewährung von Darlehen geschaffen. Soweit die Bun-

[48] Vgl. Kosten und Finanzierung der Rentenanpassung 2008, Antwort der Bundesregierung vom 14. Mai 2008 (Bundestagsdrucksache 16/9186).

[49] Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales vom 17. Juni 2009, Bundestagsdrucksache 16/13424 sowie Bericht des Haushaltsausschusses vom 17. Juni 2009, Bundestagsdrucksache 16/13442.

[50] Belastbare Feststellungen zur Höhe der Rentenanpassung 2010 sind erst im Frühjahr 2010 möglich.

[51] Vgl. Rentenversicherungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/11060 S. 18.

[52] Nach einer Faustformel führt jede Beitragssatzerhöhung bzw. -absenkung um 0,1 Prozentpunkte zu einer Erhöhung oder Verringerung der Bundesleistungen um jährlich rund 250 Mio. Euro.

[53] Ohne Berücksichtigung der einmaligen Zuführung von 2,5 Mrd. Euro an den Versorgungsfonds der Bundesagentur.

[54] Zum Jahresbeginn 2007 war der Beitragssatz bereits von 6,5 % auf 4,2 % abgesenkt worden.

[55] Das Arbeitslosengeld wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2008 wie folgt gestaffelt: 15 Monate ab 50 Jahre, 18 Monate ab 55 Jahre, 24 Monate ab 58 Jahre.

[56] Beim Kurzarbeitergeld wird die Inanspruchnahme erleichtert und die Bezugsdauer auf bis zu 18 Monate verlängert; außerdem werden bis Ende 2010 die Sozialversicherungsbeiträge bei Bezug von Kurzarbeitergeld in den ersten sechs Monaten zur Hälfte und ab dem 7. Monat vollständig erstattet.

desagentur Darlehen, die unterjährig als Liquiditätshilfe gewährt werden, nicht an den Bund zurückzahlen kann, werden sie zum Ende des Haushaltsjahres für zunächst ein Haushaltsjahr zinsfrei gestundet. Sinkende Beitragseinnahmen bzw. Mehrausgaben werden damit vorübergehend vom Bund ausgeglichen. Kann die Bundesagentur auch zum Schluss des Folgejahres das Darlehen nicht zurückzahlen, muss sie es erst dann tilgen, wenn sie einen Überschuss erwirtschaftet.

2.2.4.2

Die **Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt** sind in den Jahren 2006 bis 2008 trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und rückläufiger Arbeitslosenzahlen nicht zurückgegangen, sondern gestiegen (vgl. Abbildung 4).

Das vor allem seit dem Jahre 2005 durchgehend hohe Volumen der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren:

- Der Bund beteiligt sich seit Jahresbeginn 2007 an der o. a. Beitragsabsenkung über einen **Zuschuss**[57](vgl. Tabelle 5). Dieser Zuschuss an die Bundesagentur entspricht dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes.
- Zum anderen finanziert der Bund nach der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II (ALG II) im Jahre 2005 vor allem die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei handelt es sich um die Leistungen der **Grundsicherung für Arbeitsuchende** (vgl. Tabelle 7). Diese bewegten sich auch im Zeitraum 2006 bis 2008 trotz eines Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit auf hohem Niveau.

Innerhalb der Aufwendungen für die Grundsicherung stellt das ALG II den wesentlichen Ausgabenfaktor dar.[58] Der voraussichtliche Anstieg der Ausgaben für das ALG II beruht vor allem auf dem als Folge der Wirtschaftskrise zu erwartenden Anstieg der Bedarfsgemeinschaften[59]; außerdem sind die Erhöhung der monatlichen ALG II-Regelleistung zur Jahresmitte 2009 sowie Verbesserungen bei den Leistungen für schulpflichtige Kinder zu berücksichtigen.[60]

[57] Veranschlagt unter der Zweckbestimmung „Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung“.

[58] Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) Kapitel 1112 Titelgruppe 01.

[59] Wer zu einer leistungsberechtigten Bedarfsgemeinschaft gehört, ist in § 7 Absatz 3 und 3a SGB II festgelegt.

[60] Der ALG II-Regelsatz steigt um 8 Euro auf 359 Euro; die Kinderregelleistung für 6- bis 13-jährige wird von 60 % auf 70 % der Regelleistung erhöht.

Abbildung 4

Ausgaben im Bundeshaushalt für den Arbeitsmarkt

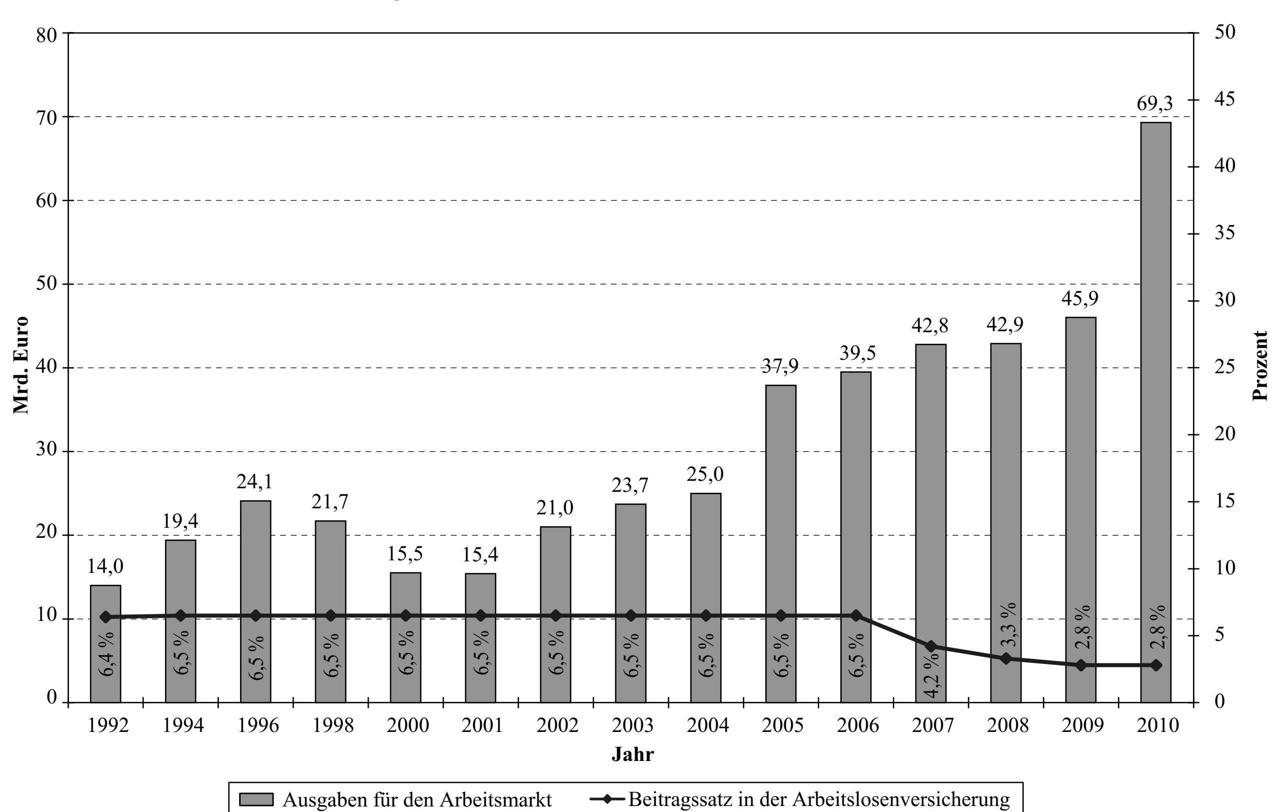


Tabelle 7

Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende

	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 2. NT	2010 HHE
	Mrd. Euro					
Arbeitslosengeld II	25,0	26,4	22,7	21,6	23,5	26,1
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	3,6	4,5	4,8	5,4	6,6	6,9
Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung[1]	3,5	4,0	4,3	3,9	3,7	4,0
Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung	3,1	3,6	3,7	3,8	4,0	4,1
Sonstiges	-	0,2	0,2	0,1	-	-
Grundsicherung insgesamt	**35,2**	**38,7**	**35,7**	**34,9**	**37,8**	**41,1**

[1] Die Höhe der Bundesbeteiligung soll 2009 bei durchschnittlich 26 % liegen (2008: 29,2 %). Die Beteiligungssätze des Bundes werden jährlich nach Maßgabe der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften angepasst.

Seit dem Bundeshaushalt 2008 ist der Aussteuerungsbetrag[61] durch einen von der Bundesagentur zu leistenden **Eingliederungsbeitrag**[62] ersetzt worden, der im Haushaltsentwurf 2010 auf 5,5 Mrd. Euro veranschlagt wird. Weitere geringe Entlastungen für den Bundeshaushalt resultieren daraus, dass ab dem Jahre 2008 die bislang aus dem Bundeshaushalt geleisteten Ausgaben für die Einstiegsqualifizierung Jugendlicher und ab dem Jahre 2009 die Beiträge für Kindererziehungszeiten aus dem Haushalt der Bundesagentur bestritten werden. Unter finanzwirtschaftlichen Aspekten bilden die Entlastungsmaßnahmen zugunsten des Bundes einen angemessenen Interessenausgleich zwischen dem Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur. Denn die Bundesagentur ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von bis dahin erbrachten Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose entlastet worden. Zudem ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt in der Vergangenheit regelmäßig durch Zuschüsse in Milliardenhöhe die Defizite in den Haushalten der Bundesagentur ausgleichen musste.[63]

Für die Bundeshaushalte ab 2010 drohen erhebliche zusätzliche Belastungen aufgrund der o. a. (vgl. Nrn. 2.1.5.1 und 2.2.4.1) Verpflichtung des Bundes, die erwarteten Defizite im Haushalt der Bundesagentur durch **zinslose Darlehen** auszugleichen. Allein im Haushaltsentwurf 2010 sind hierfür 20,0 Mrd. Euro veranschlagt. Weitere Darlehensgewährungen in der Größenordnung von zusammen 33 Mrd. Euro sind in den Finanzplanjahren 2011 bis 2013 vorgesehen. Zwar besteht grundsätzlich eine Rückzahlungsverpflichtung, allerdings erst dann, wenn die Bundesagentur Überschüsse erwirtschaftet. Ob vor diesem Hintergrund eine Rückzahlung der Darlehen erwartet werden kann, erscheint offen.[64] Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch diese Konstruktion die im Jahre 2007 beendete Verpflichtung des Bundes zur Deckung der bei der Bundesagentur entstehenden Defizite (Defizithaftung) im Ergebnis wieder eingeführt und der Bundeshaushalt **nachhaltig belastet** wird.

Unabhängig von der derzeit ungünstigen Entwicklung am Arbeitsmarkt wird der Bundeshaushalt auch durch die finanziellen Folgen des Systemwechsels in der Arbeitsmarktförderung im Jahre 2005 belastet. Verglichen mit dem letzten Haushaltsjahr (2004) vor der Arbeitsmarktreform verzeichnet der Bundeshaushalt per saldo **durchgehend Mehrbelastungen** (vgl. Tabelle 8). Dies betrifft auch die Jahre, in denen sich die Eckdaten zum Arbeitsmarkt und zur Beschäftigung günstiger entwickelten. So weisen die Bundeshaushalte 2008 und 2009 trotz niedrigerer Arbeitslosigkeit Mehraufwendungen von 3,3 bzw. 6,0 Mrd. Euro gegenüber den Arbeitsmarktausgaben im Haushalt 2004 (25 Mrd. Euro) auf. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen Prognosen dürfte es auf absehbare Zeit nicht gelingen, die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt auch nur in die Nähe der Ausgaben in früheren Haushalten zu bringen.

[61] Den Aussteuerungsbetrag zahlte die Bundesagentur für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das ALG II wechselte.

[62] Der Beitrag entspricht 50 % der jeweiligen Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Ist-Eingliederungsbudget des Vorjahres), die dem Bund durch die Bundesagentur erstattet werden.

[63] Im Zeitraum von 1991 bis 2005 betrugen die jährlichen Defizit-Zuschüsse des Bundes insgesamt 67,6 Mrd. Euro. Ab dem Jahre 2007 ist die Unterstützung der Bundesagentur durch den Bund neu geregelt worden. Statt des bisherigen Defizit-Zuschusses werden bei einem etwaigen Liquiditätsbedarf der Bundesagentur zinslose Darlehen des Bundes gewährt.

[64] Aktuell entsprechen 0,1 Beitragssatzpunkte etwa 0,8 Mrd. Euro an Beitragseinnahmen; rechnerisch sind danach etwa 2,5 Beitragssatzpunkte notwendig, um 20 Mrd. Euro an jährlichen Beitragseinnahmen zu erreichen (vgl. Antwort des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 24. August 2009 – Bundestagsdrucksache 16/13965).

Tabelle 8

Vergleich der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt

	2004 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Soll	2010 HHE
	Mrd. Euro				
BA-Zuschuss	4,2	-	-	-	-
Arbeitslosenhilfe	18,8	-	-	-	-
Grundsicherung	0,5	35,7	34,9	37,8	41,1
Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung	-	6,5	7,6	7,8	7,9
BA-Darlehen					20,0
Sonstiges	1,5	0,6	0,3	0,3	0,3
Arbeitsmarktausgaben insgesamt (Bundeshaushalt)	**25,0**	**42,8**	**42,9**	**45,9**	**69,3**
Entlastungen gegenüber 2004[1]		**-10,4**	**-14,6**	**-14,9**	**-15,8**
davon:					
• Einnahmen aus Aussteuerungsbetrag/ Eingliederungsbeitrag		1,9	5,0	4,9	5,5
• Mehreinnahmen aus Umsatzsteuerpunkt		6,5	7,6	7,8	7,9
• Minderausgaben Wohngeld		2,0	2,0	2,2	2,4
Arbeitsmarktausgaben (nach Abzug der Entlastungen)	**25,0**	**32,4**	**28,3**	**31,0**	**53,5**
Mehrbelastungen gegenüber 2004		**7,4**	**3,3**	**6,0**	**28,5**
Nachrichtlich[2]:	**Millionen**				
Arbeitslose	4,4	3,8	3,3	3,7	4,6
Beschäftigte (sozialversicherungspflichtig)	26,5	26,9	27,1	26,7	.
Erwerbstätige	38,9	39,7	40,1	39,8	38,8
	Prozent				
Beitragssatz Arbeitslosenversicherung	*6,5*	*4,2*	*3,3*	*2,8*	*2,8*

[1] Außerdem leistet der Bund an die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit von jeweils 1 Mrd. Euro (§ 11 Absatz 3a i. V. m. § 1 Satz 3 Finanzausgleichsgesetz). Die Maßnahme ist für den Bund finanzneutral (vgl. Nr. 2.3.2.1).
[2] 2009/2010: Frühjahrsprojektion 2009 der Bundesregierung.

2.2.5 Leistungen an die gesetzliche Krankenversicherung

Im Haushaltsjahr 2004 zahlte der Bund erstmals einen Zuschuss an die GKV als pauschale Abgeltung für versicherungsfremde Leistungen. Der Bundeszuschuss ist danach mehrfach geändert worden:

- Im Rahmen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss über 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006. Zur Finanzierung wurde in den Jahren 2004 und 2005 die Tabaksteuer erhöht, die allerdings nicht die geplanten Mehreinnahmen erbrachte.
- Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 sollte der Bundeszuschuss für das Jahr 2007 auf 1,5 Mrd. Euro reduziert werden und ab dem Jahre 2008 in der bisherigen Form entfallen. In den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2007 ist der Bundeszuschuss wieder auf 2,5 Mrd. Euro erhöht worden.

- Im Jahre 2007 wurde zudem eine neue Form der „Mitfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“ in der GKV eingeführt. Mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) wurde für diesen Zweck eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben.[65] Danach sollten die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro (2007, 2008) ab dem Jahre 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro ansteigen, bis sie ab dem Jahre 2016 eine Gesamtsumme von jährlich 14 Mrd. Euro erreichen sollten.

- Mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland als Kernelement des Konjunkturpakets II ist im Frühjahr 2009 u. a. der Bundeszuschuss an die GKV (über den neu errichteten Gesundheitsfonds) nochmals deutlich erhöht worden. Er erreicht damit bereits im Jahre 2012 den bislang für das Jahr 2016 vorgesehenen Jahresbetrag von 14 Mrd. Euro. Mit dieser Maßnahme soll die Absenkung des im Herbst 2008 auf 15,5 % festgesetzten Beitragssatzes an die GKV um 0,6 Beitragssatzpunkte auf 14,9 % finanziert werden. Dies führt zu erheblichen zusätzlichen Belastungen im Zeitraum 2009 bis 2016 von zusammen fast 29 Mrd. Euro, davon 25 Mrd. Euro im Finanzplanungszeitraum (vgl. Tabelle 9). Im 2. Nachtragshaushalt 2009 sind zudem Ausgaben für ein nicht verzinsliches Liquiditätsdarlehen von bis zu 4,0 Mrd. Euro veranschlagt worden, das bis spätestens Ende 2011 zurückzuzahlen ist.[66]

Die Erhöhung der Bundesleistungen an die GKV stellt eine **dauerhafte strukturelle Belastung** für kommende Bundeshaushalte dar. Allein im Finanzplanungszeitraum (2009 bis 2013) müssen für diesen Zweck nunmehr insgesamt 60 Mrd. Euro veranschlagt werden (vgl. Tabelle 9). Angesichts dieser Ausgabenzuwächse gestaltet sich eine Konsolidierung der Bundesfinanzen immer schwieriger. Wenn der Bund die GKV weiterhin mit Zuschüssen unterstützt, um die Beitragssätze stabil zu halten, bleibt nur der Weg über Ausgabenkürzungen an anderer Stelle im Bundeshaushalt oder Steuererhöhungen zur Finanzierung der Bundesleistungen. Die Deckung des GKV-Zuschusses durch zusätzliche Schuldenaufnahmen des Bundes ist angesichts des erreichten Schuldenstandes und der Vorgaben durch die neue Schuldenregel auf Dauer keine tragfähige Alternative.

[65] Vgl. Artikel 1 GKV-WSG Nr. 153: Änderung des § 221 Absatz 1 SGB V (BGBl. 2007 I S. 378, 423 f.).

[66] Für das Jahr 2010 enthält der Entwurf des Haushaltsgesetzes 2010 eine Ermächtigung für unterjährige Liquiditätshilfen an den Gesundheitsfonds von bis zu 1 Mrd. Euro.

Tabelle 9

Leistungen des Bundes an die GKV[67]

Jahr	Bisherige Planung (Basis für Finanzplan bis 2012)	Neue Planung (Basis für Finanzplan bis 2013)	Mehrbelastung im Bundeshaushalt
	Mrd. Euro		
2009	4,0	7,2	3,2
2010	5,5	11,8	6,3
2011	7,0	13,3	6,3
2012	8,5	14,0	5,5
2013	10,0	14,0	4,0
2009–2013	35,0	60,3	25,3
2014	11,5	14,0	2,5
2015	13,0	14,0	1,0
2016	14,0	14,0	-
2009–2016	**73,5**	**102,3**	**28,8**

[67] Der Bundeszuschuss wird an den vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds gezahlt.

2.2.6 Ausgaben für die Familienförderung

Zum Jahresbeginn 2007 hat das **Elterngeld** das bisherige Erziehungsgeld als neue familienpolitische Leistung ersetzt. Im Bundeshaushalt 2008 beliefen sich die Ausgaben für das Elterngeld und das auslaufende Erziehungsgeld auf 4,8 Mrd. Euro (2007: 3,7 Mrd. Euro). Für das Jahr 2009 sind 4,4 Mrd. Euro veranschlagt. Daneben wurde der **Kinderzuschlag** für geringverdienende Eltern als ergänzende Sozialleistung ausgebaut; hierfür sind knapp 0,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Darüber hinaus beteiligt sich der Bund am Ausbau der **Betreuungsinfrastruktur** für Kinder unter drei Jahren. Für Investitionen und Betriebskosten der Länder und Gemeinden stellt er bis zum Jahre 2013 insgesamt 4 Mrd. Euro bereit:

- Für die Beteiligung an den Investitionskosten wurden bereits im Nachtragshaushalt 2007 Mittel von 2,15 Mrd. Euro veranschlagt und einem neu geschaffenen Sondervermögen des Bundes „Kinderbetreuungsausbau“ zugeführt.
- Zur teilweisen Deckung der zusätzlich entstehenden Betriebskosten erhalten die Länder in den Jahren 2009 bis 2013 Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung von insgesamt 1,85 Mrd. Euro. Ab dem Jahre 2014 wird sich der Bund daran – durch eine Verringerung seines Anteils an der Umsatzsteuer – mit jährlich 770 Mio. Euro beteiligen.

Als weitere familienpolitische Verbesserung wurden **Kindergeld** und **Kinderfreibetrag** zum 1. Januar 2009 erhöht.[68] Dies führt auf der Einnahmenseite zu Steuermindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten von jährlich 2,1 Mrd. Euro; auf den Bundeshaushalt entfällt hiervon knapp 1 Mrd. Euro.

2.2.7 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben bilden seit Mitte der 1990er-Jahre den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Nachdem sie bis Ende der 1990er-Jahre auf 41,1 Mrd. Euro (1999) gestiegen waren, gingen sie in den darauffolgenden Jahren zurück und lagen auch im Haushaltsabschluss 2008 mit 40,2 Mrd. Euro unter dem Höchststand des Jahres 1999. Neben einem im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveau wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Im Haushalt 2009 sind Zinsen von 41,5 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2010 soll der Zinsaufwand trotz der im Haushalt 2009 zusätzlich aufgenommenen Kredite auf 39,3 Mrd. Euro zurückgehen (vgl. Abbildung 5). Dieser Haushaltsansatz liegt auch unter dem des bisherigen Finanzplans, der für das Jahr 2010 Zinsen von 43,5 Mrd. Euro vorgesehen hatte. Die niedrigeren Zinsausgaben werden insbesondere damit begründet, dass sich das Zinsniveau gegenüber den Annahmen des letzten Jahres verringert hat. So hat die Europäische Zentralbank seit Oktober 2008 den Leitzins für den Euro-Raum von 4,25 % auf 1,0 % im Mai 2009 – also um insgesamt 325 Basispunkte – gesenkt.[69] Nach den derzeitigen Prognosen werden sich die Zinssätze für Staatsanleihen im Jahre 2010 allenfalls geringfügig erhöhen.[70] Ungeachtet dieser Prognosen zur Zinsentwicklung erscheint der Ansatz von 39,3 Mrd. Euro eher knapp bemessen, wenn man die zusätzlichen Kreditbelastungen aus dem laufenden Haushaltsjahr 2009 berücksichtigt.

Mittelfristig muss angesichts der Neuverschuldung von zusammen über 310 Mrd. Euro in den Bundeshaushalten 2009 bis 2013 und den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen ITF und FMS (bis zu 125 Mrd. Euro) mit deutlich steigenden Zinsausgaben gerechnet werden. Sollte sich das historisch niedrige Zinsniveau erhöhen, würde dies aufgrund der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen in der Größenordnung von 300 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 11) in erheblichem Maß auf die Zinsausgaben im Bundeshaushalt durchschlagen.

Vor diesem Hintergrund könnten die im Finanzplan für die Folgejahre veranschlagten höheren Zinsausgaben bestehende Zinsrisiken noch abdecken. „Haushaltsreserven“ wie in früheren Finanzplänen, mit denen bei der Finanzplanfortschreibung Mehrbelastungen an anderer Stelle zumindest teilweise ausgeglichen werden konnten, dürften in den veranschlagten Schätzansätzen nicht mehr enthalten sein.

---

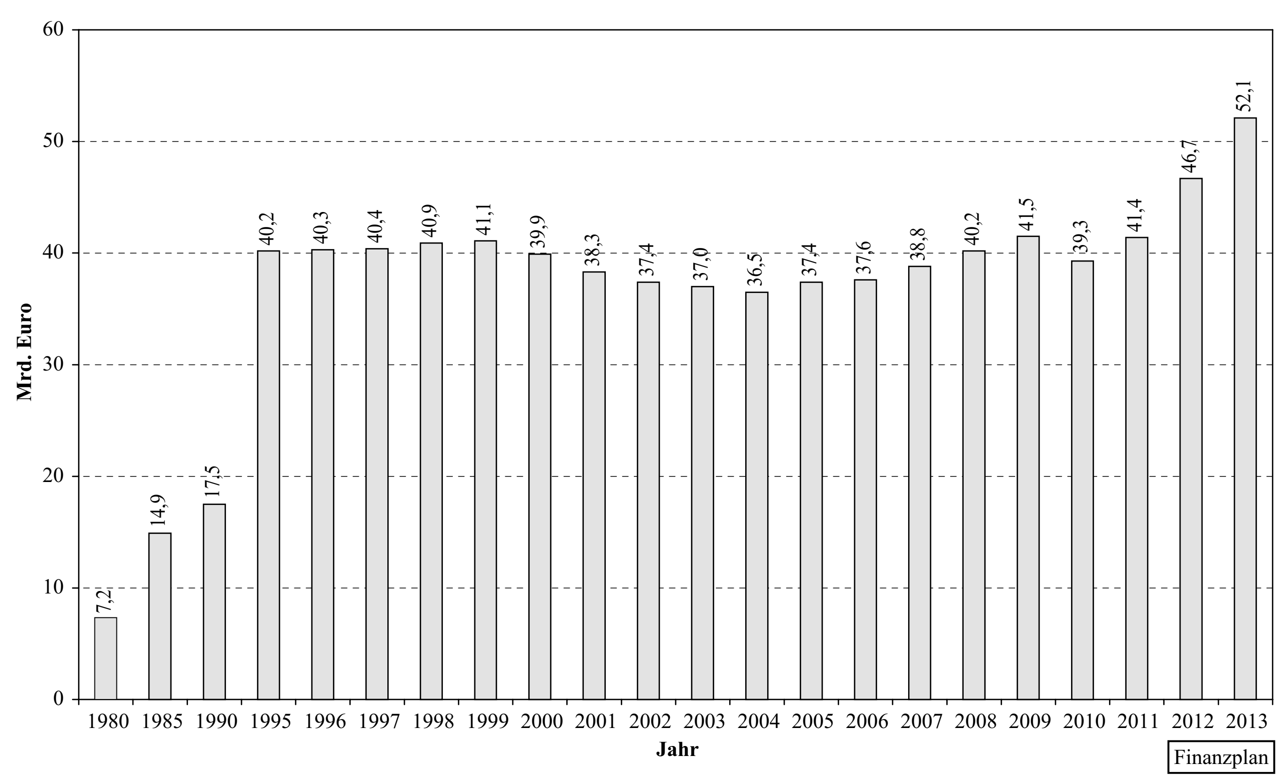
[68] Kindergeld: um 10 Euro auf 164 Euro für das erste und zweite Kind, um 16 Euro auf 170 Euro für das dritte Kind sowie um 16 Euro auf 195 Euro für weitere Kinder; Kinderfreibetrag: Erhöhung von 5 808 auf 6 024 Euro für zusammen veranlagte Ehepaare.

[69] Vgl. zur Entwicklung der Schlüsselzinssätze: Europäische Zentralbank, Monatsbericht September 2009, Statistikteil S. 7.

[70] Deutsche Bundesbank, Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen 2009 und 2010, Monatsbericht Juni 2009, S. 19.

Abbildung 5

Entwicklung der Zinsausgaben



2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus den folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 10):

- Steuereinnahmen als der mit Abstand größte Einnahmebereich (Nr. 2.3.1),
- sonstige Einnahmen, zu denen im Wesentlichen die Verwaltungseinnahmen einschließlich der Gebühreneinnahmen, die Beteiligungserlöse (Nr. 2.3.3), die Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie die Münzeinnahmen gehören,
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme (Nr. 2.4.1).

2.3.1 Steuereinnahmen

2.3.1.1

Die Steuereinnahmen haben sich seit Beginn der 1990er-Jahre unterschiedlich entwickelt (vgl. Tabelle 10 und Abbildung 6):

- In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung bis Mitte der 1990er-Jahre stiegen die Steuereinnahmen deutlich an – um etwa 45 % innerhalb von vier Jahren.
- Danach gingen die Steuereinnahmen zurück auf einen Tiefstand von 169,3 Mrd. Euro (1997). Grund hierfür waren neben einem geringeren Wirtschaftswachstum vor allem Umschichtungen von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite (insbesondere beim Kindergeld, den Bundesergänzungszuweisungen sowie den Zuweisungen an die Länder im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs).
- Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wuchsen auch die Steuereinnahmen in den Jahren 1998 bis 2000 deutlich an – auf 198,8 Mrd. Euro im Jahre 2000; das entspricht einer Zunahme von 17,4 % oder 5,5 % im Jahresdurchschnitt.
- Bis zum Jahre 2005 ging das Steueraufkommen des Bundes tendenziell wieder zurück – auf 190,1 Mrd. Euro (2005). Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze).
- Im Zeitraum 2006 bis 2008 führten der kräftige Wirtschaftsaufschwung und die in den Jahren 2006/2007 umgesetzten steuerlichen Maßnahmen[71] zu erheblichen Steuerzuwächsen. Innerhalb dieser kurzen Zeitspanne stieg das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro; das stellt gegenüber dem Jahre 2005 einen Anstieg um 49 Mrd. Euro oder um mehr als ein Viertel (26 %) dar.

[71] Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (zwischenzeitlich wieder zurück genommene) Beschränkung der Entfernungspauschale und die Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

Tabelle 10

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

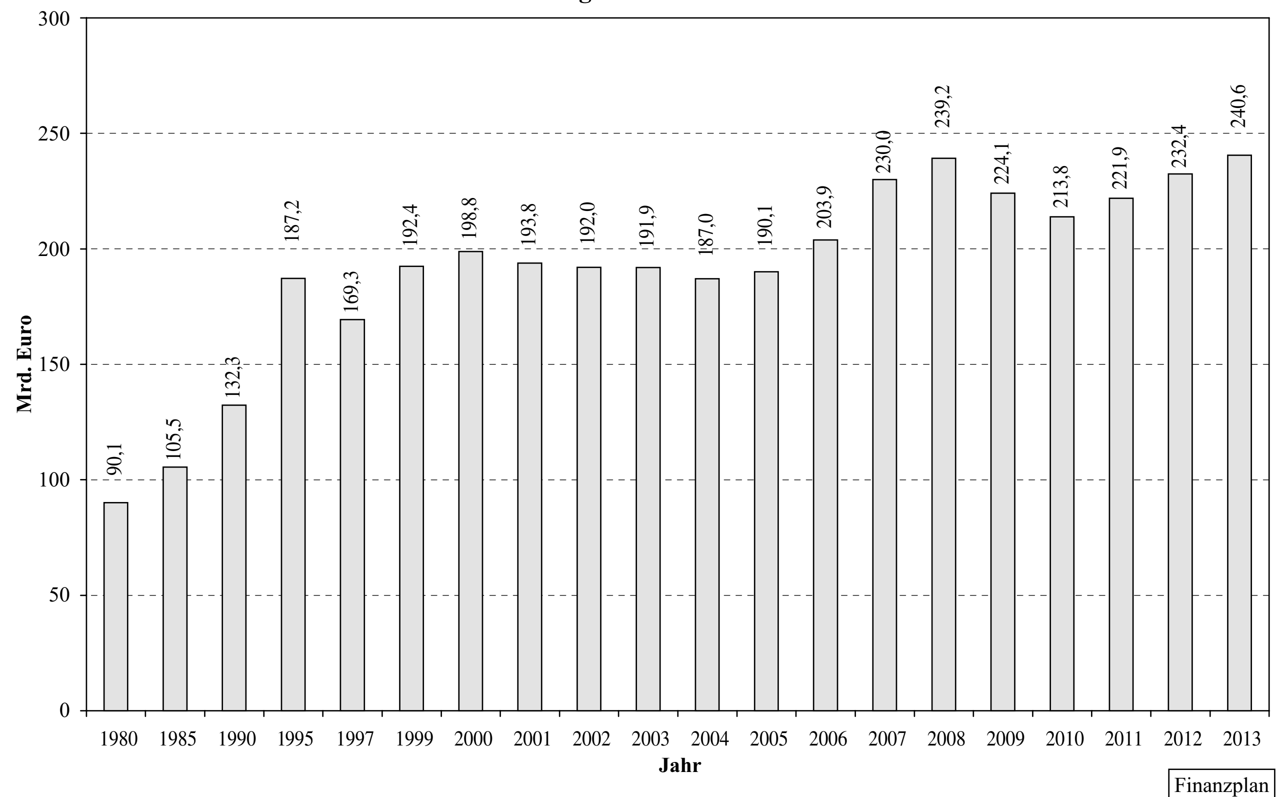
Jahr	1989	1992	1995	1998	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Einnahmen												**2. NT**	**HHE**	**Finanzplan**		
	Mrd. Euro															
Steuereinnahmen	**126,4**	**180,4**	**187,2**	**174,6**	**193,8**	**191,9**	**187,0**	**190,1**	**203,9**	**230,0**	**239,2**	**224,1**	**213,8**	**221,9**	**232,4**	**240,6**
Sonstige Einnahmen	**12,1**	**18,3**	**24,8**	**30,2**	**26,5**	**26,2**	**25,1**	**38,5**	**29,2**	**26,0**	**31,5**	**30,2**	**27,8**	**27,5**	**27,2**	**27,0**
darunter:																
– Münzeinnahmen	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,6	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
– Kapitalvermögen	0,2	0,0	6,1	11,5	7,6	5,1	8,6	8,9	0,9	4,5	5,6	2,0	2,3	3,3	3,6	3,6
– Darlehen, Gewährl.	1,6	1,8	1,9	2,4	4,0	4,3	5,0	11,5	8,6	2,2	3,0	2,0	1,8	1,8	1,7	1,4
– BA (Aussteuerungsbetrag/Eingliederungsbeitrag)								4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,5	5,0	5,0	5,0
– Lfd. Einnahmen[1]	2,3	3,7	5,0	4,9	2,8	4,7	2,6	5,4	5,6	6,0	6,4	7,8	7,7	7,4	7,4	7,4
– Bundesbankgewinn[2]	2,6	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	0,2	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	3,0	2,5	2,5
Nettokreditaufnahme	**9,8**	**19,7**	**25,6**	**28,9**	**22,8**	**38,6**	**39,5**	**31,2**	**27,9**	**14,3**	**11,5**	**49,1**	**86,1**	**71,7**	**58,7**	**45,9**
Gesamteinnahmen	**148,3**	**218,4**	**237,6**	**233,7**	**243,1**	**256,7**	**251,6**	**259,8**	**261,0**	**270,4**	**282,3**	**303,3**	**327,7**	**321,1**	**318,3**	**313,5**

[1] Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten.
[2] 2008: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils (vgl. Nr. 2.3.3).

- Für die Haushaltsjahre 2009 und 2010 ist mit einem Rückgang der Steuereinnahmen gegenüber der bisherigen Planung zu rechnen, die allerdings trotz der Wirtschaftskrise immer noch deutlich über dem Niveau zu Beginn der 16. Legislaturperiode liegen sollen. So fällt das im 2. Nachtragshaushalt 2009 veranschlagte Steueraufkommen von 224,1 Mrd. Euro um 20 Mrd. Euro oder 10 % höher aus als das Aufkommen des Jahres 2006 von 203,9 Mrd. Euro; gegenüber dem Jahre 2005 liegen die Steuereinnahmen sogar um 34 Mrd. Euro oder 18 % höher (vgl. Tabelle 10 und Abbildung 6).

Abbildung 6

Entwicklung der Steuereinnahmen



2.3.1.2

Nach dem Ergebnis der **Steuerschätzung vom 12. bis 14. Mai 2009** mussten die bisherigen Steuereinnahmeprognosen deutlich reduziert werden. Für den Zeitraum 2009 bis 2013 ergeben sich danach Steuermindereinnahmen von insgesamt **316 Mrd. Euro** gegenüber den Schätzergebnissen vom November 2008 (für 2009) und Mai 2008 (für 2010 bis 2012). Hiervon entfallen

- auf den Bund -152,5 Mrd. Euro,
- auf die Länder -125,0 Mrd. Euro,
- auf die Gemeinden -42,6 Mrd. Euro,
- auf die EU +3,7 Mrd. Euro.

Die Einnahmeminderungen beruhen dabei vor allem auf der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung im Jahre 2009 mit einem – in dieser Höhe – bislang einmaligen prognostizierten Rückgang der realen Wirtschaftsleistung von 6 % gegenüber dem Jahre 2008. Unter Berücksichtigung dieses Basiseffektes für die Folgejahre ergeben sich für Bund, Länder und Gemeinden Steuerausfälle von 213 Mrd. Euro gegenüber der letzten Steuerschätzung.

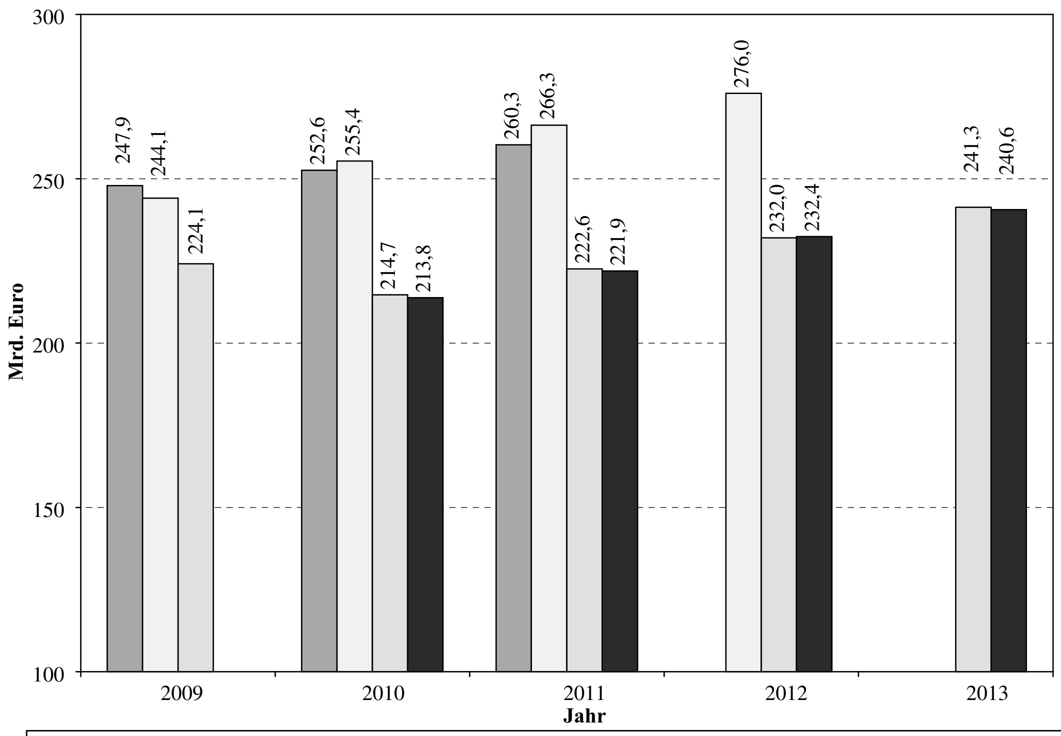
Daneben führt eine Reihe von Steuerrechtsänderungen zu Mindereinnahmen von 103 Mrd. Euro gegenüber der letzten Steuerschätzung. Hierzu gehören insbesondere:

- Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I)
- Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz)
- Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II)
- Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung)
- Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale

Beim **Bund** sind die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2009 in den 2. Nachtragshaushalt 2009, den Haushaltsentwurf 2010 und den Finanzplan bis 2013 eingeflossen. Die im **Finanzplan des Bundes** für den Zeitraum bis 2013 veranschlagten Steuereinnahmen liegen insgesamt nur geringfügig unter den Ergebnissen der Steuerschätzung (vgl. Abbildung 7). Die Abweichungen beruhen im Wesentlichen auf den finanziellen Auswirkungen der im Zeitpunkt der Steuerschätzung noch nicht beschlossenen steuerlichen Maßnahmen (z. B. Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes – Agrardieselentlastung).

Abbildung 7

Abweichungen bei den geplanten Steuereinnahmen



Nachdem sich in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 die in vorherigen Finanzplänen enthaltenen Ansätze für Steuereinnahmen als zutreffend erwiesen hatten (vgl. Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nr. 2.3.1), mussten die Steuereinnahmeprognosen für die Jahre 2009 ff. nunmehr deutlich nach unten korrigiert werden. Selbst im Falle einer wirtschaftlichen Erholung hat der Bund im Finanzplanungszeitraum mit jährlichen Mindereinnahmen in zweistelliger Milliardenhöhe gegenüber dem letzten Finanzplan (2012) zu rechnen. Auf der Basis des geltenden Finanzplans fehlen allein für das Haushaltsjahr 2010 42 Mrd. Euro und in den Haushalten 2009 bis 2012 zusammen 150 Mrd. Euro gegenüber der letztjährigen Finanzplanung.

Nach dem neuen Finanzplan werden die Steuereinnahmen erst zum Ende des Finanzplanungszeitraums – im Jahre 2013 – mit 240,6 Mrd. Euro in etwa wieder die Größenordnung des Jahres 2008 erreichen (vgl. Abbildung 6). Diese Entwicklung beeinträchtigt die Finanzierung der Ausgaben des Bundes, da die Steuereinnahmen die wesentliche Einnahmequelle für den Bundeshaushalt darstellen (vgl. Tabelle 10).

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in früheren Bemerkungen (vgl. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.3.2; Bemerkungen 2005, Bundestagsdrucksache 16/160 Nr. 2.3.1) festgestellt, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen oftmals zu hoch eingeschätzt worden ist. Dies beruhte neben konjunkturellen Fehleinschätzungen auch darauf, dass die Auswirkungen steuergesetzlicher Änderungen zu günstig beurteilt wurden. Zudem wurden – teilweise auch wegen Vorgaben der Rechtsprechung – Steuersenkungen vorgenommen, die in der Finanzplanung nicht vorgesehen waren. Aktuelle Beispiele sind die Wiedereinführung der Entfernungspauschale und die höhere steuerliche Berücksichtigung von Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen. Zwar sind Entwicklungen wie die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise in ihrem Ausmaß kaum vorherzusehen. Es erscheint aber doch nach wie vor angezeigt, bei der Finanzplanung die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie deren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen **vorsichtig** einzuschätzen, um Planungskorrekturen mit negativen Auswirkungen zu vermeiden.

2.3.2 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

2.3.2.1

Die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ) haben vor allem durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 eine erhebliche finanzielle Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz werden die Zuweisungen auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ betrugen mit 14,8 Mrd. Euro im Jahre 2008 fast das Doppelte des Finanzvolumens des horizontalen Länderfinanzausgleichs.[72] In den Haushaltsjahren 2009 und 2010 entfallen fast 95 % der BEZ auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 8). Die BEZ umfassen

- allgemeine BEZ an derzeit elf leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (Soll 2009: 2,8 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (2009: 9,5 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an zehn kleinere alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (2009: 0,5 Mrd. Euro) sowie
- seit dem Jahre 2005 Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder (ohne Berlin) wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (2009: 1,0 Mrd. Euro).

Die letztgenannten Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von jährlich 1,0 Mrd. Euro sollen die überproportionalen Lasten im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige decken, die aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern entstehen. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1,0 Mrd. Euro.[73]

2.3.2.2

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001, das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Zeitraum von 2005 bis einschließlich 2019 regelt, werden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die aus dem **Korb I** des Solidarpaktes II[74] zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft" belaufen sich im Zeitraum 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

---

[72] Das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs belief sich für das Jahr 2008 auf 8,3 Mrd. Euro.

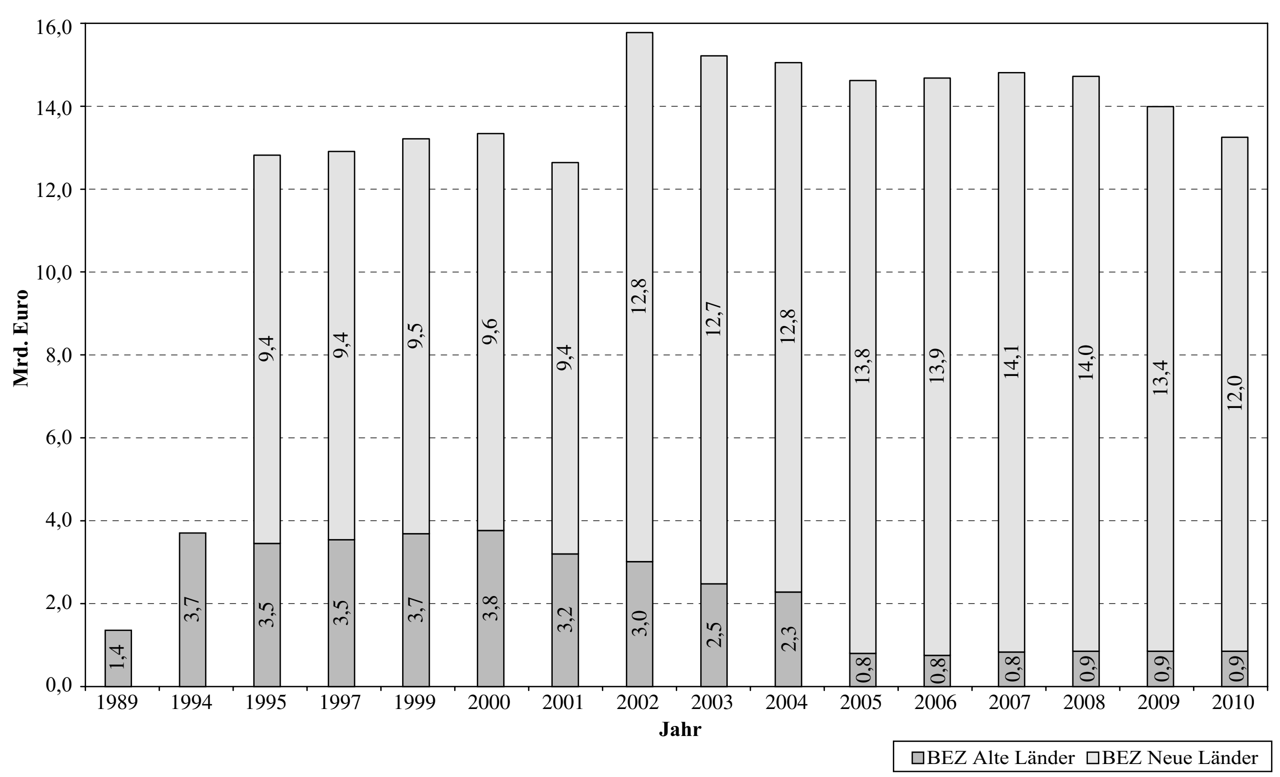
[73] § 11 Absatz 3a Satz 1 und 2 i. V. m. § 1 Satz 4 FAG; durch Änderung des FAG entfällt die im Jahre 2010 vorgesehene Überprüfung der Regelung; sie bleibt unverändert in Kraft.

[74] Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gewährt werden.

Abbildung 8



Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder



Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel:[75]

- Sachsen 26,08 %
- Berlin 19,02 %
- Sachsen-Anhalt 15,73 %
- Brandenburg 14,33 %
- Thüringen 14,31 %
- Mecklenburg-Vorpommern 10,54 %

Die Mittel beliefen sich in den Jahren 2002 bis 2005 auf jährlich 10,5 Mrd. Euro und gehen ab dem Jahre 2006 zurück. Für den Finanzplanungszeitraum und die Folgejahre sind bestimmte Beträge gesetzlich[76] festgeschrieben (vgl. Tabelle 11). Der Bundeshaushalt ist damit im aktuellen Finanzplanungszeitraum (2009 bis 2013) jährlich um 1,0 Mrd. Euro (2009) bis zu 4,0 Mrd. Euro (2013) gegenüber der Jahresrate 2005 geringer belastet. Mit Ablauf des Jahres 2019 sollen die Sonderbedarfs-BEZ auslaufen.

[75] Vgl. § 11 Absatz 3 Satz 2 FAG.

[76] § 11 Absatz 3 Satz 1 FAG.

Ungeachtet des Rückgangs der Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten bleiben die Belastungen des Bundes aus den Leistungen nach den Solidarpakten I und II auf hohem Niveau:[77]

- So hat der Bund bereits beim im Jahre 1995 vereinbarten **Solidarpakt I** seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert; dies entspricht im Haushalt 2009 über 12 Mrd. Euro an Mindereinnahmen zugunsten der Länder.
- Neben diesen Leistungen hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem **Korb II** des Solidarpaktes II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder[78] in den neuen Ländern bis zum Jahre 2019 zu erbringen.
- Nicht zuletzt wirken auch die Zinslasten im Zusammenhang mit der Schuldenübernahme des „Erblastentilgungsfonds“ (vgl. aber Nr. 1.11.2) und des Fonds „Deutsche Einheit“ in die Bundesschuld fort.

[77] Im Zeitraum 1994 bis 2004 hat der Bund außerhalb der Solidarpakte I und II zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

[78] Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten, Sportbereich.

Tabelle 11

Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin
(Solidarpakt II – Korb I)

Jahr	Sonderbedarfs-BEZ	Rückgang gegenüber Vorjahr um	Rückgang gegenüber Vorjahr um
	Mrd. Euro		Prozent
2005	10,53	-	-
2006	10,48	0,05	*0,5*
2007	10,38	0,10	*1,0*
2008	10,23	0,15	*1,5*
2009	9,51	0,72	*7,0*
2010	8,74	0,77	*8,1*
2011	8,03	0,72	*8,2*
2012	7,26	0,77	*9,6*
2013	6,54	0,72	*9,9*
2014	5,78	0,77	*11,7*
2015	5,06	0,72	*12,4*
2016	4,29	0,77	*15,2*
2017	3,58	0,72	*16,7*
2018	2,81	0,77	*21,4*
2019	2,10	0,72	*25,5*
Gesamt	**105,3**		

Weitere dauerhafte Belastungen des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.[79]

Der Bund benötigt die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ freiwerdenden Mittel dringend, denn er muss

- die weiter fortbestehenden Belastungen aus den Solidarpakten I und II tragen,
- spätestens nach dem Abklingen der Wirtschafts- und Finanzkrise die Haushaltskonsolidierung fortsetzen und
- damit den Bundeshaushalt zumindest mittelfristig wieder auf Konsolidierungskurs bringen.

Danach bestehen unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten im Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung keine finanziellen Freiräume, den **Solidaritätszuschlag**[80] zu reduzieren oder gar abzuschaffen. Wenn auf den Solidaritätszuschlag verzichtet werden sollte, müssten die hieraus erwachsenden Steuerausfälle des Bundes auf anderem Wege ausgeglichen werden. Ohne einen solchen Ausgleich würde die Neuverschuldung des Bundes weiter ansteigen. Dem steht nicht zuletzt die neue Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz entgegen (vgl. Nr. 2.4.2). Diese Einschätzung wird vom Bundesministerium geteilt.

2.3.2.3

Die neuen Länder und Berlin legen seit dem Jahre 2003 dem Finanzplanungsrat jährliche **Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“** vor. Darin berichten sie über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus Sonderbedarfs-

[79] Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern i. H. v. 8,1 Mrd. Euro (2009); sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern i. H. v. 1,4 Mrd. Euro sowie Unterstützung der Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern i. H. v. 0,8 Mrd. Euro.

[80] Das Aufkommen des Solidaritätszuschlags ist im Haushaltsentwurf 2010 mit 11 Mrd. Euro veranschlagt.

BEZ und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung.[81]

Die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der neuen Länder und Berlins für das Jahr 2007 wurden – zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung – in der Sitzung des Finanzplanungsrates vom 19. November 2008 erörtert. Danach wurden die Mittel von den ostdeutschen Flächenländern mit 97 % nahezu vollständig und von Berlin mit 82 % zu einem ganz überwiegenden Teil solidarpaktgerecht verwendet, d. h zur Deckung der teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft. Zudem konnten alle neuen Länder einschließlich Berlin erstmals ohne Ausnahme ihre Haushalte mit einem Finanzierungsüberschuss abschließen und damit eine Grundlage schaffen, um die rückläufigen Sonderbedarfs-BEZ zu kompensieren.

2.3.3 Sonstige Einnahmen

Die **sonstigen Einnahmen** tragen neben den Steuereinnahmen maßgeblich zur Haushaltsfinanzierung bei. Im Bundeshaushalt 2009 ist dafür ein Betrag von 30,2 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 9). Damit liegen die sonstigen Einnahmen leicht unter dem Niveau des Vorjahres. Zurückzuführen ist dies auf die niedrigere Veranschlagung von Einnahmen aus der Veräußerung von Kapitalvermögen von 2,0 Mrd. Euro (2008: 5,6 Mrd. Euro). Demgegenüber wurden im 2. Nachtragshaushalt die Einnahmen aus Abführungen des „Erblastentilgungsfonds“ um 2,8 Mrd. Euro erhöht; dabei handelt es sich um den über 3,5 Mrd. Euro liegenden Teil des Bundesbankgewinns 2008, der für die Tilgung des „Erblastentilgungsfonds“ nicht mehr benötigt wurde.

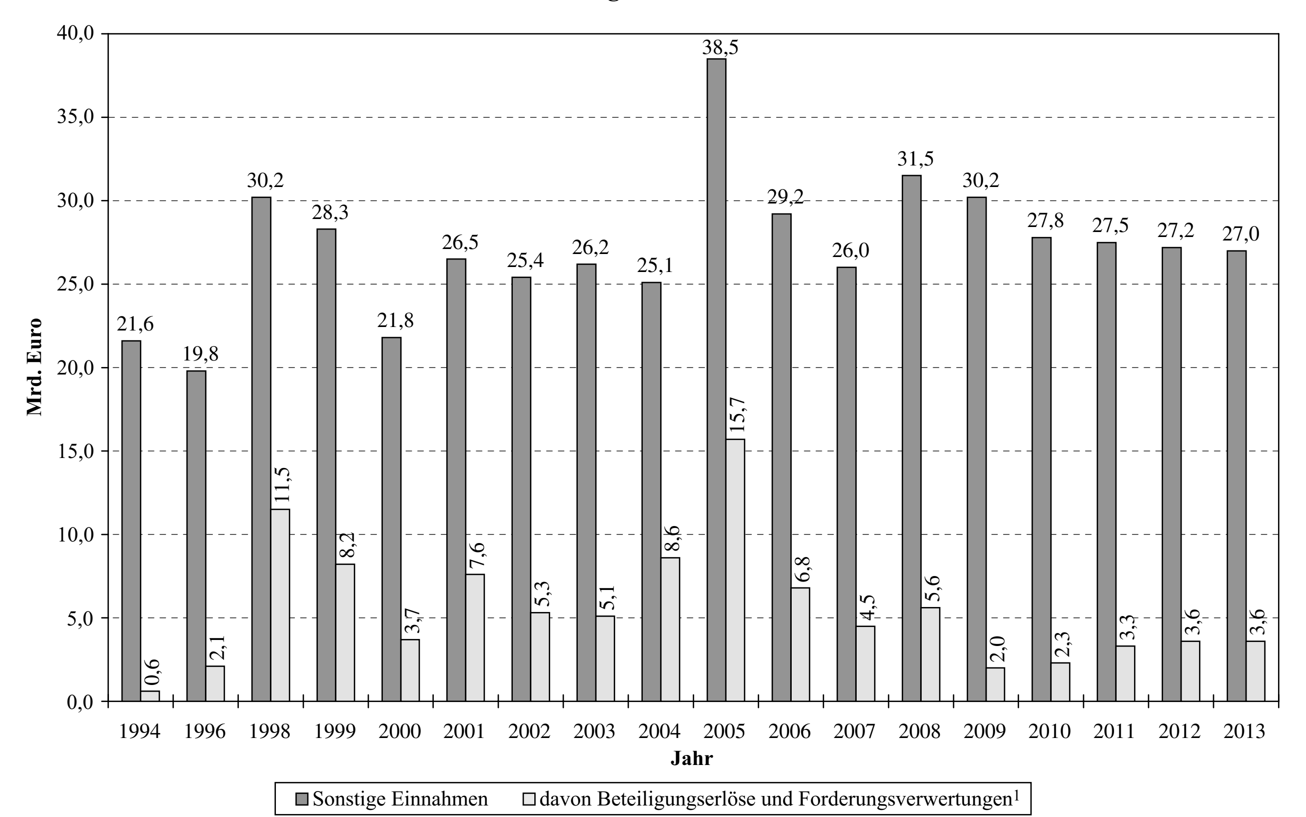
Im Zeitraum von 1998 bis 2008 wurden Erlöse aus Kapitalverwertungen von fast 85 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen.[82] Dabei fallen die Privatisierungseinnahmen in den einzelnen Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 9). Schulden wurden damit nicht getilgt. Im Finanzplanungszeitraum von 2009 bis 2013 sind Erlöse aus Kapitalverwertung von insgesamt 15 Mrd. Euro zur Sicherung des Haushaltsausgleichs vorgesehen. Sie weisen damit ein deutlich geringeres Volumen auf als in früheren Zeiträumen.

[81] § 11 Absatz 4 Satz 2 FAG 2001 sowie – für den Zeitraum ab 2005 – § 11 Absatz 3 Satz 3 FAG 2005.

[82] Nicht einbezogen in diese Summe sind die Verwertungen der Forderungen der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. gegen die Postnachfolgeunternehmen, deren Erlöse von insgesamt 15,5 Mrd. Euro in den Jahren 2005 bis 2007 zur Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen verwendet wurden und damit den Bundeshaushalt entsprechend entlastet haben.

Abbildung 9

Sonstige Einnahmen



1 Ansätze von 2005/2006 enthalten auch vorzeitige Rückzahlungen im Bereich der Gewährleistungen; 2008: ohne Einnahmen aus der Veräußerung von Berechtigungen gemäß Treibhausgasemissionshandelsgesetz.

Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung vermindert das Vermögen des Bundes dauerhaft. Sie wirken zudem nicht nachhaltig im Hinblick auf eine Verbesserung der Haushaltsstruktur, sondern erwecken nur den Anschein einer Konsolidierung. Folgerichtig werden Privatisierungserlöse im Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem EG-Vertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt auch nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt.

Die Privatisierungseinnahmen sollten nur dazu verwendet werden, bestehende Schulden zu tilgen.[83] Dies würde sicherstellen, dass dem Abbau von Vermögenswerten eine entsprechende Reduzierung der Schulden und damit eine Entlastung bei den Zinsausgaben in den kommenden Haushalten gegenüber steht. Dies entspräche auch der **neuen Schuldenregel,** nach der Privatisierungserlöse bei der Ermittlung der zulässigen Kreditermächtigung wie Schuldenaufnahmen behandelt werden (vgl. Nr. 2.4.3).

2.4 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel

2.4.1 Langfristige Entwicklung

Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes hatte sich in den 1990er-Jahren – auch als Folge der finanziellen Auswirkungen der Wiedervereinigung – auf 20 bis 40 Mrd. Euro eingependelt (vgl. Tabelle 12). In den Jahren 2002 bis 2005 lag sie zudem im Haushaltsabschluss deutlich über den ursprünglich veranschlagten Soll-Werten. Auch deshalb wurden in diesem Zeitraum drei Nachtragshaushalte (2002 bis 2004) aufgestellt. In den Jahren 2005 bis 2008 ging die Neuverschuldung zurück. Dieser Trend hat sich aufgrund der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise umgekehrt. So ist im Haushalt 2009 eine Nettoneuverschuldung von 49,1 Mrd. Euro veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2010 sind sogar 86,1 Mrd. Euro geplant. Vom Jahre 2009 bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums sollen 310 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich beitragen.

Die bisherige **Regelkreditgrenze** des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz[84] wurde in den letzten zehn Jahren (2000 bis 2009) sechsmal überschritten und nur viermal (2000, 2001, 2007, 2008) eingehalten. Die Nettokreditaufnahme überstieg die Investitionsausgaben **(Kreditinvestitionsquote)** in diesem Zeitraum um bis zu 76 % (2004).

Der Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben **(Kreditfinanzierungsquote)** weist eine ähnliche Entwicklung auf. Die Kreditfinanzierungsquote erreichte im Jahre 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahre 1996 höchsten Stand. Sie war danach rückläufig und lag im Jahre 2008 – ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Verwertung von Kapitalvermögen (vgl. Nr. 2.3.3) – nur noch bei 4,1 %. Als Folge des hohen Kreditbedarfs steigt die Kreditfinanzierungsquote im Haushalt 2009 sprunghaft an und wird im Jahre 2010 mit 26,3 % einen neuen Höchstwert erreichen. Dann wird mehr als jeder **vierte Euro im Bundeshaushalt über neue Schulden finanziert**. Die bisherige Regelkreditgrenze wird bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums durchgehend überschritten.

2.4.2 Nachteile der bisherigen Schuldenregel

Die Obergrenze der Nettokreditaufnahme wird durch Artikel 115 Grundgesetz bestimmt. Nach der bisherigen Regelung ist danach die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen die Regelkreditgrenze für die Nettoneuverschuldung. Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig (Ausnahmeregelung).

Wie dargelegt wurde die Regelkreditgrenze allein seit dem Jahre 2000 sechsmal überschritten. In keinem anderen Jahrzehnt seit Einführung des geltenden Artikels 115 Grundgesetz im Jahre 1969 hat es so viele Überschreitungen gegeben. Auch in Jahren mit realem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig weiter verschuldet. Als Folge ist die Gesamtverschuldung fortwährend gestiegen – allein nach der Wiedervereinigung (1991 bis 2008) um 500 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 12). Hierbei sind die Kreditbelastungen durch verschiedene Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Bundeseisenbahnvermögen, FMS) noch nicht berücksichtigt. Der Schuldenzuwachs entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Nettokreditaufnahme von fast 28 Mrd. Euro, die damit nur geringfügig unter den im Bundeshaushalt in diesem Zeitraum finanzierten Investitionen (506 Mrd. Euro) liegt. Die Regelkreditgrenze wurde also fast vollständig ausgeschöpft, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft um immerhin 1,5 % im Jahresdurchschnitt real gewachsen ist. Die in der Vergangenheit von vielen Institutionen[85] und vom Bundesrechnungshof konstatierte weitgehende Unwirksamkeit des Artikels 115 Grundgesetz zur Schuldenbegrenzung ist vor allem durch die Entwicklung der letzten Jahre bestätigt worden.

---

[83] Die Ermächtigung hierfür enthält das jährliche Haushaltsgesetz, vgl. für den Haushalt 2009: § 2 Absatz 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2009.

[84] Die Regelkreditgrenze entspricht der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen; sie wird mit Wirkung ab 2011 durch eine neue Schuldenregel ersetzt (vgl. Nr. 2.4.3).

[85] Dazu gehören u. a. die Bundesregierung selbst, Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 119, 96, 142–143, 146–147), Deutsche Bundesbank, Sachverständigenrat, Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Tabelle 12

Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) in Soll und Ist[1]

Jahr	Netto-kreditauf-nahme	Investitions-ausgaben = Regelkredit-grenze	Haushalts-volumen	Kredit-investitions-quote	Kredit-finanzie-rungsquote	Nachrichtlich: Reales BIP-Wachstum[2]	Nachrichtlich: BIP (nominal)	NKA/BIP
	Mrd. Euro			Prozent		Prozent/BIP	Mrd. Euro	Prozent/BIP
1969	0,0	7,2	42,1	*0,0 %*	*0,0 %*		305,2	*0,0 %*
1970	0,6	7,8	45,0	*7,7 %*	*1,3 %*		360,6	*0,2 %*
1971	0,7	9,3	50,4	*7,5 %*	*1,4 %*	*3,1 %*	400,7	*0,2 %*
1972	2,0	10,6	56,8	*18,9 %*	*3,5 %*	*4,3 %*	436,4	*0,5 %*
1973	1,4	11,7	62,7	*12,0 %*	*2,2 %*	*4,8 %*	486,0	*0,3 %*
1974	4,8	11,8	68,5	*40,7 %*	*7,0 %*	*0,9 %*	526,0	*0,9 %*
1975	15,3	13,7	80,2	*111,7 %*	*19,1 %*	*-0,9 %*	551,0	*2,8 %*
1976	13,2	12,0	83,1	*110,0 %*	*15,9 %*	*4,9 %*	597,4	*2,2 %*
1977	11,1	12,3	87,9	*90,2 %*	*12,6 %*	*3,3 %*	636,5	*1,7 %*
1978	13,2	14,4	96,9	*91,7 %*	*13,6 %*	*3,0 %*	678,9	*1,9 %*
1979	13,1	16,8	104,0	*78,0 %*	*12,6 %*	*4,2 %*	737,4	*1,8 %*
1980	13,9	16,1	110,3	*86,3 %*	*12,6 %*	*1,4 %*	788,5	*1,8 %*
1981	19,1	15,6	119,1	*122,4 %*	*16,0 %*	*0,5 %*	825,8	*2,3 %*
1982	19,0	16,4	125,1	*115,9 %*	*15,2 %*	*-0,4 %*	860,2	*2,2 %*
1983	16,1	16,0	126,2	*100,6 %*	*12,8 %*	*1,6 %*	898,3	*1,8 %*
1984	14,5	17,2	128,7	*84,3 %*	*11,3 %*	*2,8 %*	942,0	*1,5 %*
1985	11,4	17,1	131,5	*66,7 %*	*8,7 %*	*2,3 %*	984,4	*1,2 %*
1986	11,7	16,8	133,7	*69,6 %*	*8,8 %*	*2,3 %*	1.037,1	*1,1 %*
1987	14,0	17,0	137,6	*82,4 %*	*10,2 %*	*1,4 %*	1.065,1	*1,3 %*
1988	18,1	17,1	140,8	*105,8 %*	*12,9 %*	*3,7 %*	1.123,3	*1,6 %*
1989	9,8	18,5	148,2	*53,0 %*	*6,6 %*	*3,9 %*	1.200,7	*0,8 %*
1990	23,9	20,1	194,4	*118,9 %*	*12,3 %*	*5,3 %*	1.306,7	*1,8 %*
1991	26,6	31,4	205,4	*84,7 %*	*13,0 %*	*5,1 %*	1.534,6	*1,7 %*
1992	19,7	33,7	218,4	*58,5 %*	*9,0 %*	*2,2 %*	1.646,6	*1,2 %*
1993	33,8	33,2	233,9	*101,8 %*	*14,5 %*	*-0,8 %*	1.694,4	*2,0 %*
1994	25,6	31,3	240,9	*81,8 %*	*10,6 %*	*2,7 %*	1.780,8	*1,4 %*
1995	25,6	34,4	237,6	*74,4 %*	*10,8 %*	*1,9 %*	1.848,5	*1,4 %*
1996	40,0	31,2	232,9	*128,2 %*	*17,2 %*	*1,0 %*	1.876,2	*2,1 %*
1997	32,6	28,8	226,0	*113,2 %*	*14,4 %*	*1,8 %*	1.915,6	*1,7 %*
1998	28,9	29,2	233,6	*99,0 %*	*12,4 %*	*2,0 %*	1.965,4	*1,5 %*
1999	26,1	28,6	246,9	*91,3 %*	*10,6 %*	*2,0 %*	2.012,0	*1,3 %*
2000	23,8	28,1	244,4	*84,7 %*	*9,7 %*	*3,2 %*	2.062,5	*1,2 %*
2001	22,8	27,3	243,1	*83,5 %*	*9,4 %*	*1,2 %*	2.113,2	*1,1 %*
2002	31,9	24,1	249,3	*132,4 %*	*12,8 %*	*0,0 %*	2.143,2	*1,5 %*
2003	38,6	25,7	256,7	*150,2 %*	*15,0 %*	*-0,2 %*	2.163,8	*1,8 %*
2004	39,5	22,4	251,6	*176,3 %*	*15,7 %*	*1,2 %*	2.210,9	*1,8 %*
2005	31,2	23,8	259,8	*131,1 %*	*12,0 %*	*0,8 %*	2.243,2	*1,4 %*
2006	27,9	22,7	261,0	*122,9 %*	*10,7 %*	*3,0 %*	2.325,1	*1,2 %*
2007	14,3	26,2	270,5	*54,6 %*	*5,3 %*	*2,5 %*	2.428,2	*0,6 %*
2008	11,5	24,3	282,3	*47,3 %*	*4,1 %*	*1,3 %*	2.495,8	*0,5 %*
2009	49,1	32,8	303,3	*149,7 %*	*16,2 %*	*-6,0 %*	2.360,0	*2,1 %*
2010	86,1	48,6	327,7	*177,2 %*	*26,3 %*	*0,5 %*	2.388,0	*3,6 %*
2011	71,7	43,3	321,1	*165,6 %*	*22,3 %*	*1,9 %*	2.467,0	*2,9 %*
2012	58,7	39,1	318,3	*150,1 %*	*18,4 %*	*1,9 %*	2.548,0	*2,3 %*
2013	45,9	35,0	313,5	*131,1 %*	*14,6 %*	*1,9 %*	2.632,0	*1,7 %*
1991–2008	**500,4**	**506,4**		**98,8 %**		***1,5 %/Jahr***		

[1] Die Daten stellen für den Zeitraum bis zum Jahre 2008 Ist-Zahlen, danach Soll-Werte dar; Überschreitungen der Regelkreditgrenze des bisherigen Artikels 115 GG sind grau unterlegt.

[2] In den Jahren ab 2009 auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2009.

Hierfür sind im Wesentlichen folgende Gründe verantwortlich:

- Der für die Kreditobergrenze maßgebliche haushaltsrechtliche **Investitionsbegriff** ist zu weit gefasst. Dies gilt vor allem für die Nichtberücksichtigung des Werteverzehrs an hergestellten oder beschafften Investitionen der laufenden Periode (Abschreibungen) sowie der Vermögensminderung durch die Veräußerung von Kapitalvermögen.
- Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, in **konjunkturellen Normallagen** auf eine Nettokreditaufnahme zu verzichten, zumindest aber die Nettokreditaufnahme deutlich unterhalb der Regelkreditgrenze zu halten,[86] ist in der Staatspraxis nicht befolgt worden. Es hat sich zudem gezeigt, dass ein von Artikel 115 Grundgesetz abweichender Haushaltsvollzug verfassungsgerichtlich nicht revidierbar bzw. sanktionierbar ist.
- Die **Ausnahmeregelung** des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz ist häufig genutzt worden (1997, 2002, 2003, 2004, 2006, 2009). In zwei Haushalten (1996, 2005) wurde die Regelkreditgrenze im Haushaltsvollzug deutlich überschritten, ohne dass ein Nachtragshaushalt mit entsprechender Begründung vorgelegt wurde. Wird die Regelkreditgrenze im Haushaltsvollzug überschritten, gibt es nach oben keine (weitere) Grenze. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte erhöhte Begründungs- und Darlegungslast bei Überschreiten der Regelkreditobergrenze bildet in der Haushaltspraxis kein Hindernis für eine höhere Neuverschuldung.
- Einmal aufgenommene Schulden können durch eine **Anschlussfinanzierung** umgeschuldet werden. Eine Verpflichtung zu einer echten Schuldentilgung ist finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehen.
- Die Regelung, dass für Sondervermögen Ausnahmen von der Regelkreditgrenze zugelassen werden können (Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz), ermöglicht es, durch Bildung von **Sondervermögen** zusätzliche Schulden außerhalb der Kreditbeschränkungen für den Bundeshaushalt aufzubauen.

Vor diesem Hintergrund hat nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht einen Handlungsbedarf dafür gesehen, verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion der finanziellen Leistungsfähigkeit des Staates zu schaffen.[87] Grundlegende Revisionen des Regelungskonzepts der Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz seien danach jedoch dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten und aufgegeben.[88]

[86] Vgl. BVerfGE 79, 311, 333 f.
[87] Vgl. BVerfGE 119, 96, 142.
[88] Vgl. BVerfGE 119, 96, 143. In den Minderheitsvoten wird demgegenüber von Verfassung wegen ein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber abgeleitet, den Investitionsbegriff zu konkretisieren und ein Konzept zum Abbau des Schuldensockels vorzulegen (BVerfGE 119, 96, 156).

2.4.3 Eckpunkte der neuen Schuldenregel

Der Verfassungsgesetzgeber hat diesen Appell aufgegriffen und am Ende der 16. Wahlperiode 2009 das Gesetz zur Änderung von Artikel 109 und 115 Grundgesetz (sowie weiterer GG-Artikel)[89] verabschiedet, das durch das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform konkretisiert wird.[90] Im Zentrum der Verfassungsänderung steht eine neue Schuldenregel. Das Regelwerk folgt dabei ganz überwiegend den Vorschlägen der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (**Föderalismuskommission II),** die wiederum auf einem Modell des Bundesministeriums basieren. Seine wesentlichen Elemente sind:

- Entsprechend den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sollen in einer konjunkturellen Normallage die öffentlichen Haushalte nahezu ausgeglichen sein. Für den Bund ist als neue „Regelgrenze“ eine **Strukturkomponente** (strukturelle Verschuldungskomponente) von 0,35 % des BIP zulässig;[91] das entspricht 8,3 Mrd. Euro für den Haushalt 2009.[92] Durch die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit soll der Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers insbesondere für solche Maßnahmen erweitert werden, die über eine dauerhafte Stärkung von Wachstum und nachhaltiger Entwicklung insbesondere auch künftigen Generationen zugute kommen.
- Im Einklang mit den Regelungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes werden zur Ermittlung der Kreditgrenze die Einnahmen und Ausgaben um **finanzielle Transaktionen** (insbesondere Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen und aus Darlehensrückflüssen; Ausgaben für Darlehensvergaben und für den Erwerb von Beteiligungen) bereinigt. Das bedeutet, dass z. B. Privatisierungserlöse oder Forderungsverwertungen zwar weiterhin zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden können, aber für die Berechnung der zulässigen Nettoneuverschuldung wie Schuldenaufnahmen behandelt werden. Im Ergebnis tragen sie nicht mehr zur Einhaltung der Verschuldungsgrenzen bei.
- Durch eine – im Rahmen eines spezifischen Konjunkturbereinigungsverfahrens[93] zu ermittelnde – **Konjunkturkomponente** (konjunkturelle Verschuldungskomponente) sollen konjunkturbedingte Veränderungen berücksichtigt werden. Die Verschuldungsspielräume werden also in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert, in guten Zeiten dagegen verengt bzw. in eine Verpflichtung zu Überschüssen umgekehrt.

[89] Vgl. BGBl. I 2009 S. 2248, 2249 sowie den Gesetzentwurf (Bundestagsdrucksache 16/12410).
[90] Vgl. insbesondere Artikel 2 des Gesetzentwurfs (Bundestagsdrucksache 16/12400): Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 GG (Artikel 115-Gesetz – G 115), BGBl I 2009 S. 2704, 2705.
[91] Vorschläge für eine höhere strukturelle Verschuldungskomponente des Bundes von 0,75 oder gar 1,0 % des BIP haben sich nicht durchgesetzt.
[92] Auf der Grundlage eines für 2009 von der Bundesregierung prognostizierten BIP von 2 360 Mrd. Euro.
[93] Das Verfahren soll sich an dem von der EU-Kommission verwendeten orientieren; es soll regelmäßig überprüft und fortentwickelt werden.

- Die Einhaltung der Verschuldungsregeln im Haushaltsvollzug soll über ein **Kontrollkonto** sichergestellt werden. Auf diesem – quasi als „Verschuldungsgedächtnis“ konzipierten – Konto werden Über- oder Unterschreitungen der zulässigen strukturellen Verschuldungsspielräume in den einzelnen Haushaltsjahren saldiert. Ein negativer Kontostand von 1,5 % des BIP soll nicht überschritten werden; deshalb ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken (**Tilgungsmechanismus**). Bei Überschreitung von 1 % des BIP werden Maßnahmen zum Abbau der aufgelaufenen Neuverschuldung wirksam. Der Abbau muss allerdings nicht in Zeiten des konjunkturellen Abschwungs stattfinden, um prozyklische Effekte zu vermeiden.
- In **Nachtragshaushalten** dürfen zusätzliche Kredite von bis zu 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen[94] veranschlagt werden, wenn sich die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsverlauf ungünstiger als vorgesehen entwickeln und die zulässige Kreditaufnahme deshalb nicht ausreichen wird. Diese zusätzliche Kreditaufnahme belastet das Kontrollkonto, wenn und soweit sie die Strukturkomponente überschreitet. Neue Maßnahmen dürfen dann in einem solchen Nachtragshaushalt nicht veranschlagt werden.
- Zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit in **Ausnahmesituationen**, wie z. B. bei Naturkatastrophen oder sonstigen unerwarteten und außergewöhnlichen Sondersituationen (z. B. aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise) ist es ausnahmsweise zulässig, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung ist auf der Grundlage eines Parlamentsbeschlusses mit Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zulässig. Mit dem Beschluss ist ein verbindlicher **Tilgungsplan** zur Rückführung dieser Schulden aufzustellen.
- Durch die ersatzlose Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung für **Sondervermögen** in Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz können die Verschuldungsgrenzen nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung überschritten werden.
- Die **Länder** müssen nach einer Übergangsphase ihre Haushalte ab 2020 strukturell ausgleichen (keine Strukturkomponente vorgesehen).[95]
- Es wird ein – aus dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie 16 Finanzministerien der Länder bestehender – **Stabilitätsrat** auf Ministerebene gebildet, der die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern überwachen und bei Haushaltsnotlagen Sanierungsprogramme mit der betroffenen Gebietskörperschaft vereinbaren soll.

Die neue Schuldenregel soll ab dem Haushaltsjahr **2011** in Kraft treten. Wegen der aktuellen Krise soll in einem **Übergangszeitraum** ein Abweichen von der Strukturkomponente möglich sein. Die Vorgaben der neuen Regel hinsichtlich der strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % bzw. 0,0 % des BIP müssen vom Bund **ab 2016** und von den Ländern **ab 2020** eingehalten werden (vgl. Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz).

2.4.4 Bewertung der neuen Schuldenregel

Gegenüber der bisherigen Bestimmung des Artikels 115 Grundgesetz und dessen Anwendung durch die Staatspraxis hat das neue Regelwerk nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes vor allem folgende **Vorteile**:

- Die neue Regelgrenze (Strukturkomponente) ist mit 0,35 % des BIP deutlich niedriger angesetzt als die – von der Politik ungeachtet der Auffassung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung – regelmäßig ausgeschöpfte bisherige Regelgrenze der veranschlagten Bruttoinvestitionen. Vor diesem Hintergrund stellt die Strukturkomponente einen unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten akzeptablen Kompromiss dar. Die Regelkreditgrenze der bisherigen verfassungsrechtlichen Regelung hat zu Kreditaufnahmen von 20 bis 30 Mrd. Euro jährlich geführt (vgl. Tabelle 12). Hinzu kamen zusätzliche Kreditaufnahmen bis zu 17 Mrd. Euro (2004, 2009) infolge der Anwendung der Ausnahmeklausel des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz. Wäre die neue Schuldenregel in den Jahren 2000 bis 2008 angewandt worden, hätten nach einer Modellrechnung des Bundesministeriums die jährlichen Neuverschuldungsspielräume um bis zu 80 % niedriger gelegen.
- Mit der Ausrichtung der Nettokreditaufnahme auf das BIP als Gradmesser der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weist Artikel 115 Grundgesetz eine höhere Kompatibilität zum **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** auf. Mit dem Verzicht auf Brutto- bzw. Nettoinvestitionen als Maßstab für die zulässige Nettokreditaufnahme werden zudem schwierige Abgrenzungs- und Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den einzelnen Arten von Investitionsausgaben und deren volkswirtschaftlichen Nutzen einschließlich der damit verbundenen Abschreibungsproblematik überflüssig. Letztlich wird auch eine Diskussion vermieden, die Investitionen auf Bildungs- und Forschungsausgaben (Investitionen in „Köpfe“) sowie militärische Beschaffungen auszuweiten.
- Die **Bereinigung** um die **finanziellen Transaktionen** bei der Ermittlung der zulässigen Kreditgrenze orientiert sich ebenfalls am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Dies verringert nach den Erfahrungen der letzten Haushaltsjahre den Spielraum für die Neuverschuldung gegenüber der bisherigen Regelung.[96]

---

[94] Im Bundeshaushalt 2009 würde dies 6,8 Mrd. Euro entsprechen.

[95] Die im Modell des Bundesministeriums der Finanzen für die Ländergesamtheit vorgesehene strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von 0,15 % des BIP wurde nicht beschlossen.

[96] Im Zeitraum 1998 bis 2008 lag die Summe der Einmaleffekte auf der Einnahmenseite (Privatisierungserlöse, vorzeitige Rückzahlungen bei Gewährleistungen, Emissionserlöse aus Beitragsforderungen gg. Postnachfolgeunternehmen) bei fast 100 Mrd. Euro; vgl. Nr. 2.3.3.

Finanzielle Transaktionen auf der Ausgabenseite, z. B. Darlehensvergaben, führen andererseits zur Erhöhung des Neuverschuldungsspielraums. Deshalb muss verstärkt darauf geachtet werden, Leistungen nur dann als Darlehen (statt als Zuweisungen oder Zuschüsse) zu veranschlagen, wenn mit einer Rückzahlung durch den Darlehensnehmer zu rechnen ist. Dies gilt vor allem für die **Darlehen an die Bundesagentur** mit einem Gesamtvolumen von insgesamt 53 Mrd. Euro in den Haushaltsjahren 2010 bis 2013 (vgl. Nr. 2.2.4.2).

- Mit der Einrichtung eines Kontrollkontos und der damit verbundenen Pflicht zur Tilgung nicht eingeplanter Kredite wird der Haushaltsvollzug einer nachträglichen Kontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der Kreditermächtigung unterzogen. Vor allem wird erstmals eine echte **Tilgungskomponente** in das Regelwerk aufgenommen. Mit einer solchen institutionalisierten Verpflichtung zur Schuldentilgung wird der Anreiz gedämpft, bei der Haushaltsaufstellung zu optimistisch zu planen.[97]

- Auch die Ausnahmeregelung für Notsituationen enthält gegenüber der bisherigen Ausnahmebestimmung des Artikels 115 Grundgesetz eine Tilgungsverpflichtung (neben dem Kontrollkonto). Durch die verbindliche Vorgabe eines Tilgungsplans für diese „Sonderschulden“ dürfte das weitere Anwachsen der Bundesschuld durch eine extensive Nutzung der Ausnahmeregelung vermieden werden.

- Der Verzicht auf eine eigene Kreditermächtigung von **Sondervermögen** trägt zur Erhöhung der Wirksamkeit der neuen Schuldengrenze bei und unterstützt zudem die Einheit des Haushalts.

Die neue Regelung enthält einige finanzpolitisch begründete Zugeständnisse an die Praxis (struktureller Verschuldungsspielraum, begrenzte Krediterhöhung über Nachtragshaushalt, kein hohes parlamentarisches Quorum für Ausnahmesituationen, Konsolidierungshilfen für fünf Länder von 7,2 Mrd. Euro, relativ langer Übergangszeitraum). Dem schwierigen politischen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern einerseits und den Entscheidungsträgern auf Bundesebene andererseits dürfte es auch geschuldet sein, dass die verfassungsrechtlichen Neuregelungen zu Artikel 109, 115 und 143d Grundgesetz relativ detailbezogen ausfallen und das Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz zum Teil komplizierte Einzelbestimmungen enthält. Es wird sich erst mit der Anwendung in der Haushaltspraxis zeigen, ob das Regelwerk praktikabel ist. Bei konsequenter Umsetzung wird aber die **Schuldenquote des Bundes** (das Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP) nachhaltig sinken. Dies würde zu einer **Verringerung der Zinslastquote** und damit zur Verbesserung der Haushaltsstruktur führen. Gegenüber der bisherigen Regelung könnte sich die neue Schuldenregel somit als **Fortschritt** erweisen.

Nicht außer Acht bleiben darf allerdings, dass das neue Regelwerk nur das **Mittel zu dem Zweck** ist, finanzpolitische Handlungsspielräume wieder zu erlangen. Die eigentliche finanzpolitische Herausforderung in der 17. Legislaturperiode wird sein, den Bundeshaushalt mit Unterstützung der neuen Schuldenregel soweit zu konsolidieren, dass ein struktureller Haushaltsausgleich spätestens ab dem Jahre 2016 erreicht sein wird. Angesichts der aktuellen und für das Jahr 2010 prognostizierten Haushalts- und Verschuldungslage bestehen große finanzwirtschaftliche Herausforderungen, die Bundesregierung und Bundestag aktiv angehen müssen. Antizyklische Finanzpolitik hat zwei Seiten. Sie darf nicht allein zur Krisenbewältigung eingesetzt werden, wie es in der Vergangenheit oftmals zu beobachten war. Sie muss vor allem auch in wirtschaftlich besseren Zeiten durch Ausgabenverringerungen und Einnahmenerhöhungen eine nachhaltige Konsolidierung bewirken. Hierbei kann die neue Schuldenregel helfen.

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

Zum Jahresende 2008 betrugen die Kapitalmarktschulden des Bundes 933,2 Mrd. Euro; zusammen mit den Schulden des FMS (8,2 Mrd. Euro) lag die Verschuldung bei 941,3 Mrd. Euro.[98] Ende des Jahres 2009 ist mit einem Schuldenstand in der Größenordnung von 983 Mrd. Euro (ohne FMS und ITF) zu rechnen (vgl. Abbildung 10). Unter Einbeziehung der Kredite der Sondervermögen FMS und ITF sowie der Kassenkredite wird die Billionengrenze überschritten. Die Gesamtverschuldung des Bundes wird sich dann gegenüber dem Beginn der 1990er-Jahre (Ende 1989: 255 Mrd. Euro) um das Vierfache erhöht haben. Im Finanzplanungszeitraum könnte die Verschuldung aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen deutlich ansteigen – bis auf 1 245 Mrd. Euro im Jahre 2013. Werden die für die beiden Sondervermögen ITF (bis 25,2 Mrd. Euro) und den FMS (bis 100 Mrd. Euro) bestehenden Kreditermächtigungen in Anspruch genommen, würde der Schuldenstand des Bundes um nochmals bis zu 125 Mrd. Euro höher liegen.

Im Haushaltsjahr 2009 wurde der Gewinn der Deutschen Bundesbank aus dem Geschäftsjahr 2008 von 6,3 Mrd. Euro gemäß § 27 Nummer 2 Bundesbankgesetz in voller Höhe an den Bund abgeführt. Der über dem im Haushalt 2009 veranschlagten Betrag von 3,5 Mrd. Euro liegende Gewinn (2,8 Mrd. Euro) floss zunächst entsprechend der

[97] Der Bundesrechnungshof hat mehrfach auf die negativen Folgen zu optimistischer Finanzplanungen hingewiesen, vgl. Bemerkungen 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.3.2 und Nr. 2.4.1); Bemerkungen 2005 (Bundestagsdrucksache 16/160) Nr. 2.3.1.

[98] Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln verzeichnete der Bundeshaushalt Ende 2008 einen Kassenkreditbestand von 26,7 Mrd. Euro; der Extrahaushalt des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. hatte einen Schuldenstand von 15,5 Mrd. Euro zuzüglich Kassenkredite von 2,1 Mrd. Euro; vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte (Juli 2009), Fachserie 14, Reihe 5, Tabellen 1.1 und 1.2).

gesetzlichen Regelung[99] in den „Erblastentilgungsfonds“. Diese Mittel wurden im 2. Nachtragshaushalt 2009 zur Schuldentilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigt (vgl. aber Nr. 1.11.2), sodass der Gesamtbetrag von 6,3 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung 2009 eingesetzt wurde.

Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft gestiegen. Lag die Verschuldung des Bundes im Jahre 1970 bei 8 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP), so betrug sie zum Jahresende 2006 40 % des BIP. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase wird sich dieser Trend ab dem Jahre 2009 fortsetzen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums ist mit einer Schuldenquote von 49 % des BIP zu rechnen (ohne Kassenkredite und Sondervermögen ITF und FMS).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst allerdings nur die Kreditmarktschulden des Bundes. Neben dieser offenen Verschuldung wird auch die sogenannte **implizite Staatsverschuldung** die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zunehmend einschränken. Die Verpflichtungen der öffentlichen Hand im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Beamtenversorgung einschließlich der Beihilfeverpflichtungen liegen nach Expertenberechnungen deutlich über der expliziten Staatsverschuldung.[100] Die nachteiligen Auswirkungen der Kreditmarktverschuldung auf den Haushalt werden hierdurch erheblich verschärft.[101]

Als Folge der wachsenden Gesamtverschuldung muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um fällig werdende Kredite früherer Jahre umzuschulden (Anschlussfinanzierung). Es findet also keine Schuldentilgung statt, sondern Schuldenstand und Zinslast werden nur weitergewälzt. Die Anschlussfinanzierung wird we-

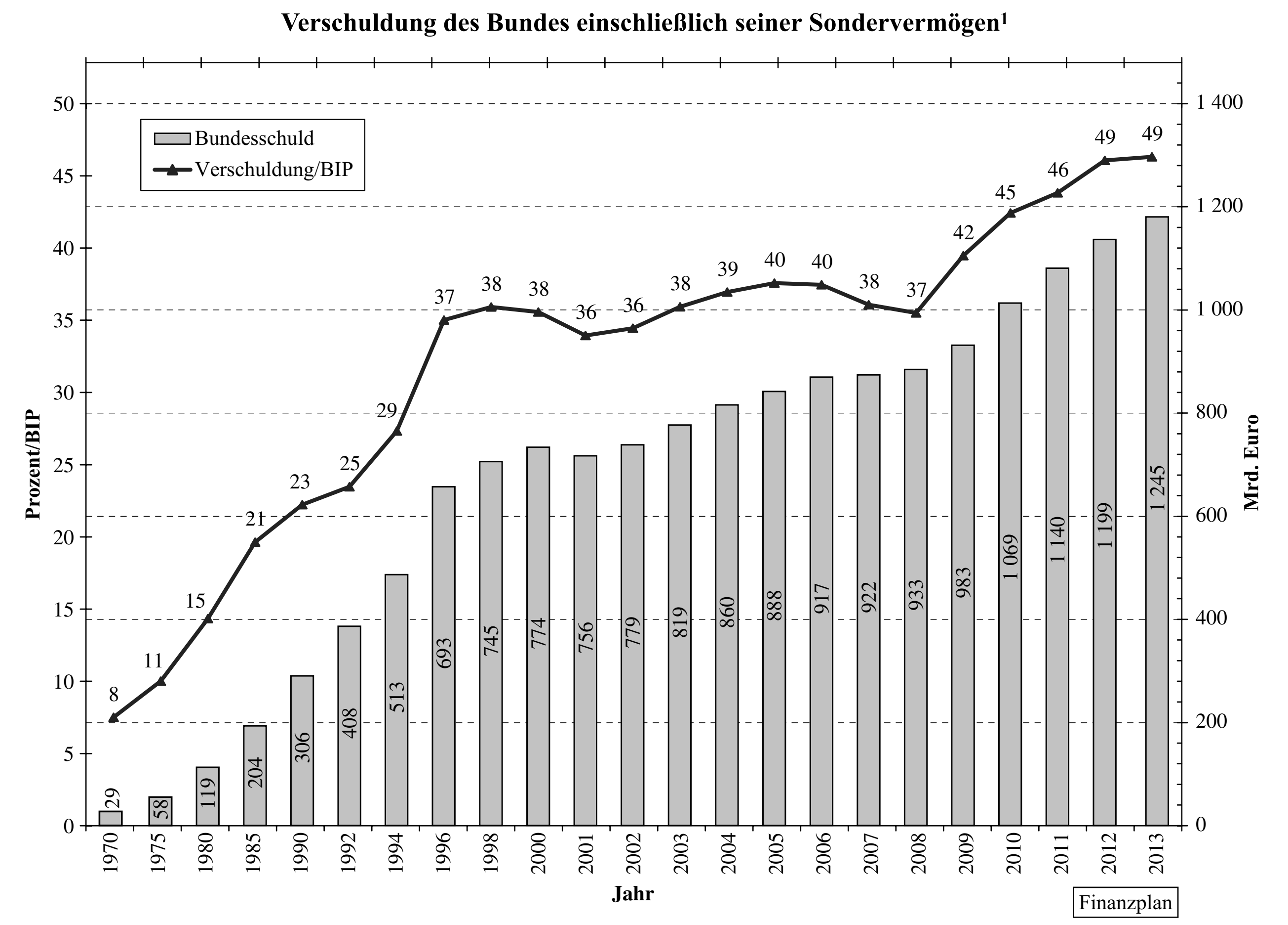
[99] § 6 Absatz 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

[100] Vgl. z. B. Sachverständigenrat, „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ (Kommissionsdrucksache 002), S. 24–25: 172,3 %/BIP (2004); Hagist, Moog, Raffelhüschen, Vatter, „Ehrbare Staaten? Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung im internationalen Vergleich“, Forschungszentrum Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Februar 2009, S. 10: 252,6 %/BIP (2004).

[101] Vgl. „Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ des Bundesministeriums der Finanzen (Juni 2008) – dort wurde bereits vor dem Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise zu Recht auf den bestehenden Handlungsbedarf zur langfristigen Sicherung der öffentlichen Haushalte hingewiesen, S. 9–12, 69.

Abbildung 10

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen[1]



[1] Stand Juli 2009; Kreditmarktmittel ohne Kassenverstärkungskredite (2008: 26,7 Mrd. Euro); ohne Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.; 2008: 15,5 Mrd. Euro + Kassenkredite von 2,1 Mrd. Euro; ohne FMS (2008: 8,2 Mrd. Euro) und ITF (ab 2009).

gen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen. Die sich aus Anschlussfinanzierung sowie Nettokreditaufnahme zusammensetzende Bruttokreditaufnahme steigt im Jahre 2009 erstmals über 300 Mrd. Euro und wird im Jahre 2011 sogar 360 Mrd. Euro erreichen (vgl. Abbildung 11). Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem historisch niedrigen Zinsniveau – erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt. Bei einer Bruttokreditaufnahme von 300 Mrd. Euro würde bereits ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um nur einen halben Prozentpunkt rechnerisch zu Zinsmehrausgaben von jährlich 1,5 Mrd. Euro führen.[102]

[102] Dieser Betrag ist z. B. höher als das Haushaltsvolumen der Einzelpläne des Bundespräsidenten, des Deutschen Bundestages, des Bundesverfassungsgerichts, des Bundesrechnungshofes sowie des Bundesministeriums der Justiz zusammengenommen.

2.6 Gewährleistungen

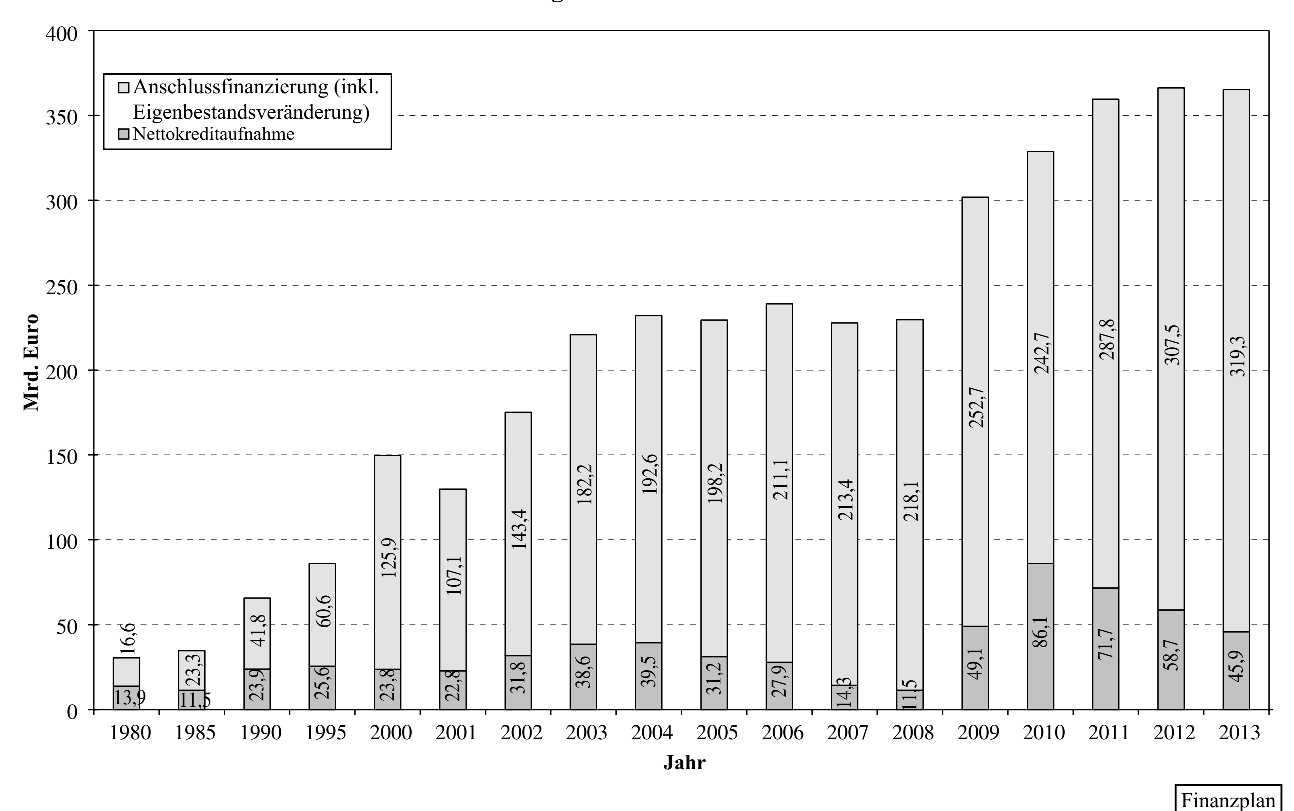
2.6.1 Entwicklung von Ermächtigungsrahmen, Einnahmen und Ausgaben

Neben den aufgezeigten strukturellen Problemen aufgrund der Verschuldungsentwicklung ist der Bundeshaushalt weiteren mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken ausgesetzt. Diese können in den Eckdaten des Finanzplans nicht vollständig abgebildet werden. Hierzu gehört – neben den Verpflichtungen aus den bestehenden Alterssicherungssystemen – vor allem das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Unter dem Oberbegriff der Gewährleistungen setzt der Bund auf der Grundlage von Artikel 115 Grundgesetz und § 39 BHO Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen ein, um in der Zukunft liegende in- und ausländische Risiken von Gewährleistungsnehmern abzudecken. Sie werden vorrangig als Instrument der Wirt-

Abbildung 11

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme[1]



[1] Stand: Juli 2009; unter Einbeziehung der Finanzierung der Eigenbestandsveränderungen; ohne Kreditaufnahmen des FMS und ITF.

schaftsförderung genutzt, um als förderungswürdig angesehene oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben und Programme zu unterstützen. Zudem sichert der Bund mit ihnen seine finanziellen Verpflichtungen gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die im **Haushaltsgesetz** enthaltenen **Gewährleistungsermächtigungen** umfassen insbesondere Gewährleistungen für die Bereiche „Ausfuhren“, „Direktinvestitionen im Ausland“, „Binnenwirtschaft“ und „Internationale Finanzinstitutionen“.[103] Bei Gewährleistungen handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, sofern nicht bereits bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist es wahrscheinlich, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt. Unvorhergesehene Schadensfälle erheblichen Ausmaßes können dabei auch kumulativ eintreten oder Risiken können sich konzentrieren.

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz (Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz). Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.[104] Die von Gewährleistungen umfassten Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

Die jährlichen Ermächtigungsrahmen verzeichneten von Anfang der 1990er-Jahre bis zum Jahre 2004 eine fortwährende Erhöhung – von 178 Mrd. Euro auf 318 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 13). Bis zum Jahre 2008 blieben sie in etwa auf diesem Niveau. Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug allerdings regelmäßig nicht ausgeschöpft. Seit Anfang der 1990er-Jahre lag der **Ausnutzungsgrad**[105] zum jeweiligen Jahresende zwischen 70 % und 87 % (vgl. Tabelle 13). In den Jahren 2001 bis 2007 ging er sogar deutlich von 87,4 % (2001) auf 70,2 % (2007) zurück. Auch die absoluten Beträge waren leicht rückläufig. Der deutliche Anstieg auf 83 % im Jahre 2008 ist im Wesentlichen auf die Garantien zur Stabilisierung der Hypo Real Estate Group vor Errichtung des FMS zurückzuführen (vgl. Nr. 1.9). Als Folge der in den Konjunkturpakten I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen steigt im Haushalt 2009 (1. Nachtrag) der Ermächtigungsrahmen von 313,6 Mrd. Euro (2008) auf 469,4 Mrd. Euro deutlich. Dieser umfasst insbesondere zusätzliche bis Ende 2010 befristete Gewährleistungsvergaben

- zur Absicherung der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Zusammenhang mit vom Bund in Auftrag gegebenen Maßnahmen im Rahmen des Programms „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I),
- zur Umsetzung der im „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ (Konjunkturpaket II) angelegten Maßnahmen (Volumen bis zu 100 Mrd. Euro).

Die Maßnahmen sind in einem Kredit- und Bürgschaftsprogramm, dem „Wirtschaftsfonds Deutschland“ gebündelt. Darin stehen für die Stützung von Unternehmen insgesamt 115 Mrd. Euro bereit, davon 75 Mrd. Euro für Bürgschaften und 40 Mrd. Euro als Garantien zur Absicherung von Kredithilfen der Kreditanstalt für Wiederaufbau.

Darüber hinaus stellt der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu insgesamt 400 Mrd. Euro über den FMS bereit (vgl. Nr. 2.1.4.1). Das Bundesministerium ist ermächtigt, für den Fonds im Falle der Inanspruchnahme aus diesen Garantien weitere Kredite von bis zu 20 Mrd. Euro (= 5 % des Garantierahmens) aufzunehmen.

[103] Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsrahmen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

[104] Vgl. § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetz 2009.

[105] Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund daraus noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

Tabelle 13

Einnahmen und Ausgaben aus Gewährleistungen sowie Gewährleistungsrahmen und -ausschöpfung

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren)	Ausgaben (Entschädigungen Umschuldungen u. a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächtigungsrahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende	Ausnutzungsgrad
	Mrd. Euro					Prozent
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	*72,4*
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	*75,7*
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	*78,0*
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	*79,9*
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	*80,9*
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	*87,4*
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	*86,2*
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	*86,1*
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	*84,1*
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	*84,4*
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	*87,4*
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	*78,5*
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,8	*76,0*
2004	2,7	1,1	1,6	318,6	229,8	*72,1*
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,3	*74,3*
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	*71,7*
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	*70,2*
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,2	*83,0*
2009 urspr. Soll	0,85	0,9	-0,1	359,0		
2009 (2. NT)	0,9	2,4	-1,5	469,4		
2010 (HHE)	0,8	2,4	-1,6	475,3		
2011 (Fpl)	0,9	4,0	-3,1			
2012 (Fpl)	0,9	3,4	-2,5			
2013 (Fpl)	0,9	2,4	-1,5			
1991–2008	**48,9**	**34,2**	**14,7**			

Anmerkung: Einnahmen der Jahre 2005 und 2006 enthalten vorzeitige Rückzahlungen („prepayments“) von 6,8 bzw. 6,0 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

2.6.2 Risiken

Ein Vergleich der Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen mit den Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen[106] aus den letzten beiden Dekaden (1991 bis 2009) zeigt, dass die Einnahmen die Ausgaben um insgesamt 14,7 Mrd. Euro überstiegen (vgl. Tabelle 13). Dieser zunächst positive Befund darf jedoch den Blick für die künftige Risikolage nicht verstellen. In den kommenden Jahren werden die Ausfallrisiken im Bereich der Gewährleistungen vor allem als Folge der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise steigen. Bereits im 1. Nachtragshaushalt 2009 wurde deshalb der Ausgabenansatz für die Inanspruchnahme des Bundes aus Gewährleistungen von 0,9 Mrd. Euro auf 2,4 Mrd. Euro angehoben. Auch der Haushaltsentwurf 2010 und der Finanzplan weisen hierfür erhöhte Ausgabenansätze aus (vgl. Tabelle 13).

Der Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes 2009 und des FMS mit zusammen 870 Mrd. Euro hat sich gegenüber dem Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes 2008 **verdreifacht**. Im 1. Halbjahr 2009 waren die haushaltsgesetzlichen Gewährleistungen mit 319 Mrd. Euro belegt; vom Garantierahmen des FMS waren 143 Mrd. Euro bewilligt. Aus einer hohen Ausnutzung der bereitgestellten Gewährleistungsinstrumente können sich erhebliche Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt ergeben.[107] Vor diesem Hintergrund sollten in der Vermögensrechnung und im Finanzplan die Entschädigungsrisiken aussagekräftiger als bisher ausgewiesen werden. Bislang beschränkt sich z. B. der Finanzplan darauf, im Textteil ein eher „theoretisches" maximales Entschädigungsrisiko für den Außenwirtschaftsverkehr und für den Binnenwirtschaftsverkehr anzugeben.[108] Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes erscheint es geboten, die Risiken für die einzelnen Gewährleistungsbereiche stärker zu differenzieren und Risikobewertungen für die einzelnen Bereiche anhand begründeter, ggf. pauschalierter Erfahrungswerte vorzunehmen.

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, dass für die Veranschlagung der Ausgabenansätze im Haushalt und Finanzplan

- im Bereich der außenwirtschaftlichen Gewährleistungen die Schadenszahlungen auf der Basis der bestehenden Informationen geschätzt würden, indem mit hoher Wahrscheinlichkeit konkret zu erwartende Schadensfälle und plausible Ausfallwahrscheinlichkeiten ermittelt würden, und
- im Bereich der binnenwirtschaftlichen Gewährleistungen die zu erwartenden Schadenszahlungen in Abstimmung mit den federführenden Ressorts geschätzt würden, wobei hier Erfahrungen über die Auswirkungen der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise noch nicht vorlägen.

Ein anderes Verfahren sei gegenwärtig nicht vorstellbar.

Der Bundesrechnungshof räumt ein, dass angesichts des Ausmaßes der Wirtschafts- und Finanzkrise die haushaltsmäßigen Folgen der zu ihrer Bekämpfung eingesetzten Instrumente derzeit nur schwer abschätzbar sind. Umso wichtiger ist es, den Haushaltsgesetzgeber und die Öffentlichkeit durch eine regelmäßige und differenzierte Berichterstattung über wesentliche Entwicklungen auch bei den Gewährleistungen auf dem Laufenden zu halten. Dies umfasst vor allem die frühzeitige Information über sich abzeichnende zusätzliche Haushaltsbelastungen und -risiken.

2.7 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.7.1 Referenzwerte und Verfahren zur Überwachung der gesamtstaatlichen Stabilitätsverpflichtungen gegenüber der EU

Gemäß Artikel 104 Absatz 1 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sind die Mitgliedstaaten in der Europäischen Währungsunion verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite" zu vermeiden. Die hierfür maßgeblichen Referenzwerte betragen

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**) sowie
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand (Brutto-Gesamtschuldenstand am Jahresende) und dem Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenquote**).

Die Referenzwerte dieser beiden finanzpolitischen Stabilitätskriterien gelten als Obergrenzen. Bei Überschreitung dieser Kriterien besteht ein übermäßiges Defizit, soweit nicht besondere Umstände vorliegen. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** vom Juni 1997 verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.[109]

Um die Haushaltsentwicklung zu überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen erkennen zu können, wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten dem **Rat der Wirt-**

---

[106] Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen.

[107] Nach Einschätzung der Europäischen Zentralbank sind die potenziellen Haushaltsrisiken aus gewährten Staatsgarantien umfangreich – vgl. die Auswirkungen der staatlichen Hilfsmaßnahmen für den Bankensektor auf die öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet, Monatsbericht Juli 2009, S. 71–84 (77).

[108] Das höchstmögliche Entschädigungsrisiko für den Finanzplanungszeitraum bis 2013 wird danach auf insgesamt rund 167 Mrd. Euro geschätzt, davon 39 Mrd. Euro im Außenwirtschaftsverkehr und 128 Mrd. Euro im Binnenwirtschaftsverkehr (vgl. Finanzplan 2009 bis 2013, Bundestagsdrucksache 16/13601 Nr. 6.3).

[109] Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) besteht aus einer Entschließung des Europäischen Rates vom Juni 1997 und aus zwei – im Juni 2005 geänderten – Verordnungen. Sie enthalten zur Einhaltung des ESWP Maßnahmen mit präventiver (haushaltspolitische Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken) und korrektiver Ausprägung (Durchführung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit).

schafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme[110] vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden. Die Umsetzung der Programme wird von der Kommission und vom ECOFIN-Rat überwacht. Daneben überprüft die Kommission anhand der genannten Stabilitätskriterien regelmäßig die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Nimmt sie ein übermäßiges Haushaltsdefizit an, legt sie ihre Empfehlung dem ECOFIN-Rat vor. Dieser entscheidet mit qualifizierter Mehrheit darüber, ob in dem betroffenen Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. In der Folge richtet der Rat eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit dem Ziel, das übermäßige Defizit zu korrigieren. Gelingt dies nicht, so kann er gegenüber dem Mitgliedstaat eine Sanktion – z. B. eine unverzinsliche Einlage von bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes – aussprechen. Besteht das übermäßige Defizit weiter, so kann die Einlage in eine nicht rückzahlbare Geldbuße umgewandelt werden.

2.7.2 Entwicklung von Staatsdefizit und Schuldenstand

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahre 1993 haben sich Defizitquote und Schuldenquote in Deutschland wie folgt entwickelt:

- Das öffentliche **Defizit** bewegte sich bis zum Jahre 2006 zwischen 1,2 % (2000) und 4,0 % (2003) des BIP (vgl. Abbildung 12). Nach niedrigen Defiziten in den Jahren 1999 und 2000 hat es sich danach innerhalb von zwei Jahren mehr als verdreifacht und lag in den Jahren 2002 bis 2005 deutlich höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,0 %. In den Jahren 2006 bis 2008 verbesserte sich der Finanzierungssaldo wieder deutlich. In den Jahren 2007 und 2008 verzeichneten die öffentlichen Haushalte sogar zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung insgesamt geringe Überschüsse.[111] Aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise ist allerdings mit einer drastischen Erhöhung des Defizits zu rechnen: Für das Jahr 2009 wird ein Anstieg auf nahe 4 % prognostiziert, für das Jahr 2010 droht ein negativer Defizitrekord nahe 6 %.[112]

- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber dem Jahre 1993 aufgrund der Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.5) deutlich erhöht (vgl. Abbildung 13). Nach kurzen Konsolidierungsphasen in den Jahren 2000 und 2001 (wegen der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen) sowie in den Jahren 2007 und 2008 (wegen der o. a. geringen Defizite) wird die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2009 erstmals über 70 % liegen. Im Jahre 2010 dürfte sich die Staatsverschuldung – als Folge der erwarteten hohen Defizite und des gegenüber dem Jahre 2008 rückläufigen nominalen BIP – sogar in Richtung einer Schuldenquote von 80 % bewegen.[113] Deutschland entfernt sich damit weiter vom Referenzwert von 60 %.

Auf der Grundlage des aktualisierten Stabilitätsprogramms Deutschlands für den Zeitraum 2008 bis 2012 hat der ECOFIN-Rat am 10. März 2009 eine differenzierte Bewertung der deutschen Haushaltslage abgegeben:[114]

- Der Rat hat auf die Konsolidierung des gesamtstaatlichen Haushalts 2007 und 2008 hingewiesen, gleichzeitig aber die zusätzlichen Risiken infolge erheblicher Einnahmeausfälle und Mehrausgaben sowie Eventualverbindlichkeiten aufgrund der Maßnahmen zur Finanzmarktstabilisierung benannt.

- Beim institutionellen Haushaltsrahmen Deutschlands bestehe noch Raum für Verbesserungen. Vor diesem Hintergrund sei die neue verfassungsrechtliche Schuldenregelung zu begrüßen.

Unter Zugrundelegung seiner Bewertung hat der Rat Deutschland aufgefordert:

- die Finanzpolitik in den Jahren 2009 und 2010, einschließlich der fiskalischen Impulse entsprechend dem Europäischen Konjunkturprogramm und im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, wie geplant durchzuführen und spätestens ab dem Jahre 2011 die fiskalischen Impulse wieder rückgängig zu machen, um zu einer erheblichen Haushaltskonsolidierung im Hinblick auf das mittelfristige Haushaltsziel (struktureller Haushaltsausgleich)[115] zurückzukehren;

- zu diesem Zweck den institutionellen Haushaltsrahmen durch planmäßige Umsetzung der neuen Haushaltsvorschrift zu stärken, um den notwendigen Konsolidierungskurs zu stützen;

- sich erneut Maßnahmen zuzuwenden, die die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen erhöhen, und zu gewährleisten, dass die Abweichung von der Rentenanpassungsformel im Jahre 2008 (vgl. Nr. 2.2.3) wie geplant rückgängig gemacht wird.

---

[110] Bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben.

[111] Das Statistische Bundesamt hat Ende August 2009 eine Korrektur der Defizitzahlen für die Jahre 2007 und 2008 veröffentlicht (vgl. Pressemitteilung Nr. 311 vom 25. August 2009). Grundlage hierfür war eine Entscheidung des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) zur Buchung bestimmter staatlicher Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Zuge der Finanzmarktkrise (vgl. Pressemitteilung Nr. 103/2009 vom 15. Juli 2009). Danach werden für den öffentlichen Gesamthaushalt nunmehr sogar leichte Überschüsse (4,9 Mrd. Euro in 2007; 1,1 Mrd. Euro in 2008) ausgewiesen.

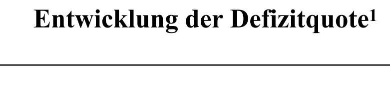
[112] Vgl. 110. Sitzung des Finanzplanungsrates am 8. Juli 2009; Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen August 2009, S. 62.

[113] Vgl. 110. Sitzung des Finanzplanungsrates am 8. Juli 2009; Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen August 2009, S. 65–66; Deutsche Bundesbank, Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen 2009 und 2010, Monatsbericht Juni 2009, S. 27.

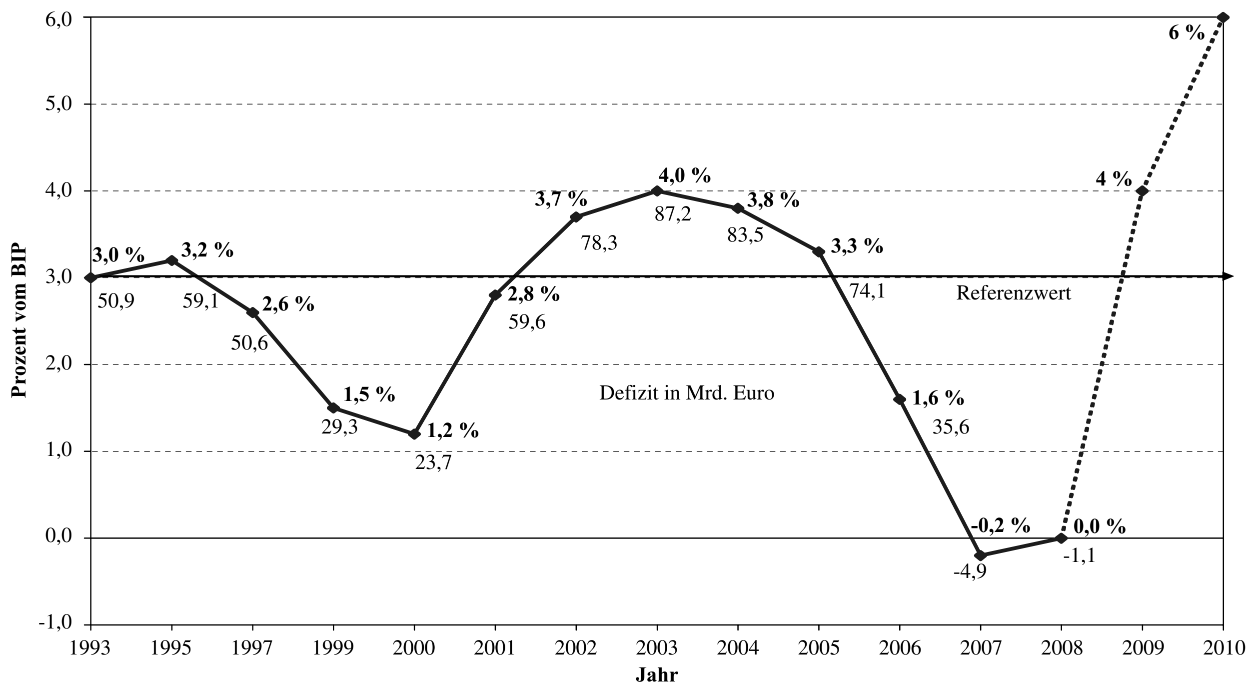
[114] Vgl. Ratsdokument 7315/09 (Anlage); noch keine Berücksichtigung finden konnten die im April 2009 nochmals herabgesetzten gesamtwirtschaftlichen Prognosen der Bundesregierung (BIP 2009: -6,0 %; BIP 2010: +0,5 %).

[115] Unter dem – im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren verwendeten – Begriff ist das um konjunkturelle Einflüsse sowie um einmalige und sonstige befristete Maßnahmen (Einmaleffekte) bereinigte Defizit zu verstehen.

Abbildung 12



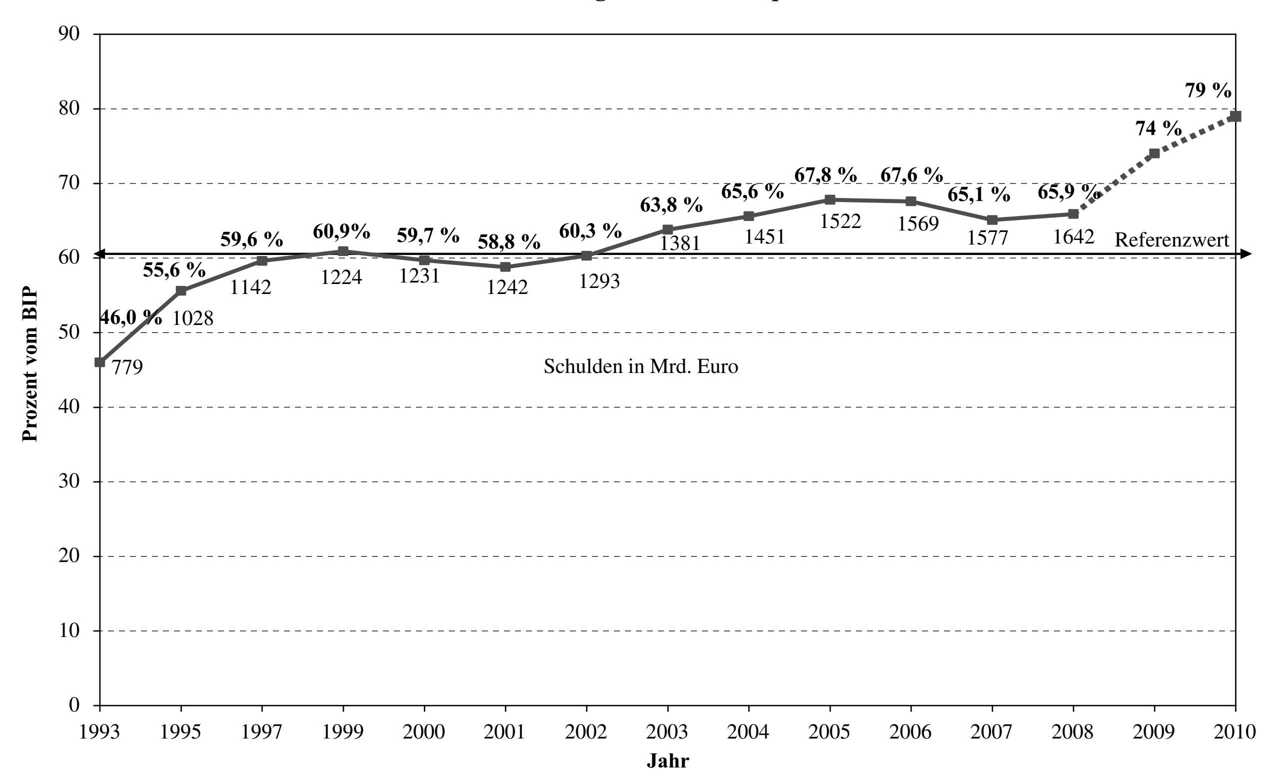
Entwicklung der Defizitquote[1]



[1] Bis 2008: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht September 2009, Statistikteil S. 54; 2009, 2010: Finanzplanungsrat vom 8. Juli 2009.

Abbildung 13

Entwicklung der Schuldenquote[1]



[1] 2009, 2010: Finanzplanungsrat vom 8. Juli 2009.

Der Empfehlung ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt zuzustimmen. Sie deckt sich im Ergebnis mit den Beschlüssen des **Finanzplanungsrates** vom **8. Juli 2009.** Dieser geht im Finanzplanungszeitraum 2009 bis 2013 für Bund, Länder und Gemeinden von Finanzierungsdefiziten von insgesamt 509 Mrd. Euro aus. Vor diesem Hintergrund sieht der Finanzplanungsrat auf mittlere Sicht zur nachhaltigen Konsolidierung aller öffentlichen Haushalte keine Alternative. Er spricht sich deshalb für einen finanzpolitischen Kurs strikter Haushaltskonsolidierung bei allen Gebietskörperschaften aus. Ab dem Jahre 2011 sei dieser verstärkt fortzusetzen, um einen strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen.

Auch für die **Europäische Zentralbank** ist der rasche Anstieg des öffentlichen Defizits und Schuldenstands besorgniserregend. Sie hält eine Rückkehr zu soliden Staatsfinanzen unter vollständiger Einhaltung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts für unerlässlich. Nur so könnten die Regierungen das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen wahren. Zudem gingen von der Bevölkerungsalterung weitere Haushaltsbelastungen aus. Deshalb seien ehrgeizige und glaubwürdige Anpassungsbemühungen erforderlich, damit die übermäßigen Defizite baldmöglichst abgebaut werden könnten. Solche Konsolidierungsmaßnahmen stärkten das Vertrauen in die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Sie stützten somit das Produktionswachstum.[116]

2.7.3 Innerstaatliche Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Mit der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz (vgl. Nr. 2.4.3) ist ein wichtiger Regelungsrahmen für den Bundeshaushalt aufgestellt worden. Darüber hinaus werden in Artikel 109 Grundgesetz für Bund und Länder gemeinsam geltende Grundzüge für die verfassungsrechtliche Begrenzung der Neuverschuldung festgelegt. Sie sollen das im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gesetzte Ziel eines strukturell ausgeglichenen öffentlichen Gesamthaushalts sicherstellen.[117] Dazu gehören

- ein grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten ausgeglichener Haushalt,
- die Möglichkeit, bei der Bestimmung der zulässigen Kreditaufnahme die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt zu berücksichtigen, sowie
- die Möglichkeit, eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen vorzusehen, die eine entsprechende Tilgungsregelung enthalten muss.

Anders als dem Bund wird den Ländern für die Ausgestaltung der landesrechtlichen Kreditbegrenzungsregeln kein struktureller Neuverschuldungsspielraum eingeräumt.[118] Ihnen obliegt es selbst, die nähere Ausgestaltung für ihre Haushalte durch landesrechtliche Regelungen vorzunehmen (z. B. im Hinblick auf finanzielle Transaktionen, Kontrolle und Ausgleich von Abweichungen im Haushaltsvollzug). Die neuen Schuldenregeln sind grundsätzlich ab dem Haushaltsjahr 2011 anzuwenden. Durch Übergangsregelungen besteht die Möglichkeit, von den Vorgaben der Artikel 109 und 115 Grundgesetz zeitlich befristet abzuweichen. Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen müssen vom Bund ab dem Jahre 2016 und von den Ländern ab dem Jahre 2020 vollständig eingehalten werden.

In Ergänzung zur neuen Schuldenregel wird ein kooperatives **Frühwarnsystem** für Bund und Länder eingerichtet. Mit ihm soll rechtzeitig die Gefahr von Haushaltsnotlagen erkannt werden, um geeignete Abwehrmaßnahmen einzuleiten.[119] Wesentliche Eckpfeiler des Verfahrens sind folgende:

- Es wird ein aus dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie den 16 Landesfinanzministerien gebildeter **Stabilitätsrat** auf Ministerebene eingerichtet. Dieser beobachtet die Haushaltsentwicklung von Bund und Ländern auf der Basis festzulegender finanzwirtschaftlicher Kennzahlen. Ziel ist es, die Gefahr einer Haushaltsnotlage möglichst früh zu erkennen, um rechtzeitig die erforderlichen Gegenmaßnahmen zur Vermeidung einer Notlage ergreifen zu können.
- Bei Anhaltspunkten für das Risiko einer Haushaltsnotlage wird die Haushaltssituation der betroffenen Gebietskörperschaft umfassend analysiert.
- Stellt der Stabilitätsrat auf dieser Grundlage die Gefahr einer Haushaltsnotlage fest, ist die betroffene Gebietskörperschaft verpflichtet, ein Haushaltssanierungsprogramm mit dem Stabilitätsrat zu vereinbaren.
- Der Stabilitätsrat überwacht die Durchführung des Sanierungsprogramms und veröffentlicht die vorgelegten Haushaltskennziffern sowie seine Schlussfolgerungen.

Die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten für den Zeitraum 2011 bis 2019 **Konsolidierungshilfen** von 800 Mio. Euro jährlich. Die Hilfen sollen die fünf Länder unterstützen, die Konsolidierungsvorgaben zu erfüllen. Auf Bremen entfallen hiervon 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro. Für den gesamten Zeitraum fallen demnach

[116] Vgl. Europäische Zentralbank, Entwicklung der öffentlichen Finanzen, Monatsbericht Juni 2009, S. 89–96.

[117] Vgl. Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

[118] Der im Modell des Bundesministeriums der Finanzen (Kommissionsdrucksache 096) vorgesehene Verschuldungsspielraum von 0,15 %/BIP wurde in den Vorschlägen der Föderalismuskommission II nicht übernommen.

[119] Mit dem in Artikel 109a Grundgesetz vorgesehenen Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen wird auch einer Forderung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 16, 327, 393) Rechnung getragen.

7,2 Mrd. Euro an, die je zur Hälfte vom Bund und allen 16 Ländern (also auch den fünf Empfängerländern) getragen werden.

Die hälftige Beteiligung des Bundes an den Konsolidierungshilfen ist das Ergebnis eines politischen Zugeständnisses. Dieses sollte dem neuen Schuldenreglement auch auf Länderseite den Weg ebnen. Der Bund hat hier ein weiteres Mal finanzielle Zugeständnisse gegenüber den Ländern gemacht. Dies war auch bei früheren Reformvorhaben regelmäßig der Fall, insbesondere bei

- den Solidarpakten I und II mit der Neuregelung des Finanzausgleichs,
- der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs,
- der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs im Zuge der Bahnreform,
- dem Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform im Jahre 2004,
- der Arbeitsmarktreform mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige und
- dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder.

Dabei weist der Bund nach wie vor eine deutlich **ungünstigere Haushalts- und Verschuldungslage** auf als die Gesamtheit von Ländern und Gemeinden. So entfällt seit Jahren der überwiegende Teil des Staatsdefizits und des Schuldenstands in den öffentlichen Haushalten auf den Bund. Während in den Jahren 2007 und 2008 der öffentliche Gesamthaushalt geringe Überschüsse auswies, verzeichnete der Bundeshaushalt ein **Defizit** von 18,9 Mrd. Euro oder 0,8 % des BIP (2007) bzw. 14,1 Mrd. Euro oder 0,6 % des BIP (2008) (vgl. Tabelle 14). Nach den Projektionen des Finanzplanungsrates vom 8. Juli 2009 (vgl. Nr. 2.7.2) werden **zwei Drittel** der von den Gebietskörperschaften bis zum Jahre 2013 aufgenommenen neuen Schulden (509 Mrd. Euro) auf den Bund (310 Mrd. Euro) und seine Sondervermögen (34 Mrd. Euro) fallen.

Auch bei der **Staatsverschuldung** überwiegt der Schuldenanteil des Bundes den der Länder und Gemeinden bei weitem. Im Jahre 2008 entfielen wie in den Vorjahren mehr als drei Fünftel des öffentlichen Schuldenstandes auf den Bund. Seine Verschuldung hatte auf der Grundlage der Maastricht-Abgrenzung[120] schon Ende 2008 die Billionengrenze überschritten (vgl. Tabelle 14). Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise wird sich die Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften voraussichtlich weiter zu seinen Ungunsten entwickeln. Ungeachtet schwieriger werdender Rahmenbedingungen auch für viele Länder und Gemeinden bleiben die Bundesfinanzen weiterhin das **finanzpolitische „Sorgenkind“.**

[120] Der Schuldenstand nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt deutlich über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da neben diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte, die Extrahaushalte sowie der Münzumlauf einbezogen werden (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2008, Fachserie 14, Reihe 5 – Methodische Erläuterungen Nr. 12).

Tabelle 14

Aufteilung von Defizit und Schuldenstand innerhalb der öffentlichen Haushalte

Defizit

Jahr	Finanzierungssaldo Staat	davon:			Finanzierungssaldo Staat	davon:		
		Bund	Sozialversicherung	Länder und Gemeinden		Bund	Sozialversicherung	Länder und Gemeinden
	Prozent/BIP				Mrd. Euro			
2001	***-2,8 %***	*-1,3 %*	*-0,2 %*	*-1,3 %*	**-59,6**	-27,5	-3,8	-28,3
2002	***-3,7 %***	*-1,7 %*	*-0,3 %*	*-1,7 %*	**-78,3**	-36,0	-6,8	-35,6
2003	***-4,0 %***	*-1,8 %*	*-0,4 %*	*-1,8 %*	**-87,2**	-39,6	-7,7	-39,9
2004	***-3,8 %***	*-2,4 %*	*-0,1 %*	*-1,3 %*	**-83,5**	-52,0	-1,2	-30,3
2005	***-3,3 %***	*-2,1 %*	*-0,2 %*	*-1,0 %*	**-74,1**	-47,5	-4,1	-22,7
2006	***-1,5 %***	*-1,5 %*	*0,2 %*	*-0,3 %*	**-35,6**	-34,3	5,0	-6,3
2007	***0,2 %***	*-0,8 %*	*0,4 %*	*0,5 %*	**4,9**	-18,9	10,9	12,9
2008	***0,0 %***	*-0,6 %*	*0,3 %*	*0,3 %*	**1,1**	-14,1	8,2	7,0

Anmerkung: dunkelgrau unterlegt sind positive Finanzierungssalden (Überschüsse).

noch Tabelle 14

Schuldenstand

Jahr	Schulden-stand	davon:		Schulden-stand	davon:	
		Bund	Länder und Gemeinden		Bund	Länder und Gemeinden
	Prozent/BIP			Mrd. Euro		
2001	*58,8 %*	*36,8 %*	*22,7 %*	1.242	777	480
2002	*60,3 %*	*37,2 %*	*23,8 %*	1.293	798	508
2003	*63,8 %*	*39,1 %*	*25,2 %*	1.381	845	547
2004	*65,6 %*	*40,1 %*	*26,1 %*	1.451	887	576
2005	*67,8 %*	*41,6 %*	*26,9 %*	1.522	933	602
2006	*67,6 %*	*41,7 %*	*26,5 %*	1.569	969	614
2007	*65,1 %*	*40,3 %*	*25,3 %*	1.577	977	613
2008	*65,9 %*	*40,3 %*	*26,0 %*	1.642	1.005	650

Anmerkung: Der Schuldenstand des Bundes liegt über den Angaben der Abbildung 10, da in der Abgrenzung des Maastricht-Vertrags auf Basis des Europäischen Systems der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) neben den Kreditmarktschulden auch Schulden aus Kassenkrediten, Extrahaushalten (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.), Platzhaltergeschäften (Verkauf von Telekom- und Post-Aktien an KfW) sowie der Münzumlauf hinzugerechnet werden.

Die hohen Bundesanteile am Staatsdefizit und an der Gesamtverschuldung haben im Wesentlichen folgende Gründe:

- Der Bund hat seit Jahren niedrigere Deckungsquoten[121] als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Er finanziert folglich einen höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite.[122] Einen möglichen Anspruch gemäß Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nummer 1 Grundgesetz auf zusätzliche Umsatzsteueranteile hat der Bund bislang nicht durchsetzen können. Als Folge verschuldete er sich entsprechend höher.
- Nachteilig ausgewirkt haben sich die erheblichen finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber den anderen Gebietskörperschaften, um deren Zustimmung zu den o. a. genannten Reformvorhaben zu gewinnen. Die finanzrelevanten Folgen früherer Reformprojekte belasten den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang zusätzlich.
- Außerdem sind Bundeshaushalt und Sozialversicherung in besonderem Maß von konjunkturellen Schwankungen abhängig. So trägt ganz überwiegend der Bundeshaushalt die Folgen schwachen Wirtschaftswachstums und hoher Arbeitslosigkeit über entsprechend höhere Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme. Die ausschließlich aus dem Bundeshaushalt finanzierten Konjunkturpakete I und II sind hierfür typische Beispiele.

Vor diesem Hintergrund hat der Bund ein erhebliches Interesse daran, dass Deutschland spätestens nach Abklingen der Wirtschafts- und Finanzkrise die europäischen Stabilitätskriterien wieder einhält und nicht in die Nähe der Situation des Jahres 2006 gelangt (Verschärfung des Defizitverfahrens). Mögliche Sanktionszahlungen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin wären durch den Bund zu leisten und würden seine Finanzen belasten.

Das neue Schuldenreglement für Bund und Länder sowie das Verfahren zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen sind wichtige finanzwirtschaftliche Meilensteine. Bei konsequenter Umsetzung begrenzen sie auf mittel- und langfristige Sicht den Aufbau neuer Schulden in den öffentlichen Haushalten nachhaltig. Für die wirksame Durchsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes ist es daher erforderlich, dass Bund und Länder den Feststellungen und Empfehlungen des Stabilitätsrates ohne Einschränkung Folge leisten.

[121] Anteil der Ausgaben, die durch sog. laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen gedeckt sind.

[122] Im Zeitraum 1999 bis 2008 betrug die Deckungsquote des Bundes durchschnittlich nur 89,5 % gegenüber 95 % bei den Ländern (einschließlich Gemeinden).

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

3 Fehlendes Gesamtkonzept für Baumaßnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz
(Kapitel 0405 Titel 894 32)

3.0

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz hat keinen Überblick darüber, welche Flächen sie benötigt, um ihre Aufgaben zu erfüllen, welche Baumaßnahmen dazu notwendig sind und mit welchen Baukosten zu rechnen ist. Obwohl sie weder die Wirtschaftlichkeit geprüft noch die Folgekosten untersucht hatte, stimmte der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien neuen Standorten zu.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien sollte von der Stiftung Preußischer Kulturbesitz ein Gesamtkonzept und darauf aufbauend ein Bauprogramm für alle notwendigen Großen Baumaßnahmen fordern. So erhält er Klarheit über den Finanzbedarf und kann über einzelne Baumaßnahmen sachgerecht entscheiden.

3.1

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) hat den gesetzlichen Auftrag, die ihr übertragenen Kulturgüter zu bewahren, zu pflegen und zu ergänzen. Einrichtungen der Stiftung sind die 16 Staatlichen Museen zu Berlin, die Staatsbibliothek zu Berlin, das Geheime Staatsarchiv, das Ibero-Amerikanische Institut und das Staatliche Institut für Musikforschung.

Oberstes Beschlussorgan ist der Stiftungsrat, in dem der Bund die Mehrheit der Stimmen hat. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) hat die Aufsicht über die Stiftung und vertritt den Bund im Stiftungsrat. Der Stiftungsrat beschließt u. a. den jährlichen Haushaltsplan. Dieser ist zudem dem Bundesbeauftragten zur Genehmigung vorzulegen.

Bis zum Jahre 2002 finanzierten Bund und Land Berlin die sogenannten Großen Baumaßnahmen der Stiftung (Baukosten über 1 Mio. Euro) gemeinsam. Seitdem finanziert der Bund sie allein. Über diese Maßnahmen entscheiden Bund und Land Berlin nach wie vor gemeinsam.

Seit dem Jahre 2004 legt die Stiftung dem Stiftungsrat jährlich eine sogenannte Bauablauf- und Finanzierungsplanung vor. Dort listet sie die bereits genehmigten und einige weitere Große Baumaßnahmen auf. Neben den jeweiligen voraussichtlichen Baukosten gibt sie den Stand der Ausgaben sowie den Mittelbedarf für das laufende und die folgenden sechs Haushaltsjahre an. Diese Übersicht soll für den Stiftungsrat die Grundlage für ggf. notwendige Entscheidungen z. B. bei Finanzierungsproblemen sein und Handlungsspielräume für weitere Vorhaben aufzeigen.

Nach der Bauablauf- und Finanzierungsplanung des Jahres 2009 benötigt die Stiftung noch insgesamt etwa 1,3 Mrd. Euro, um die darin aufgeführten Baumaßnahmen durchzuführen. Die Bauablauf- und Finanzierungsplanung enthielt nicht alle Maßnahmen, die die Stiftung beabsichtigte. Beispielsweise fehlten die aus Sicht der Stiftung notwendige Sanierung der Neuen Nationalgalerie und die Baumaßnahmen für die Unterbringung des Museums Europäischer Kulturen nach der von der Stiftung erwogenen Aufgabe des Standorts Berlin-Dahlem. Zudem fehlten Angaben zu weiteren, von der Stiftung als notwendig erachteten Bauabschnitten für die Depots und Werkstätten der Museen und für das Magazin der Staatsbibliothek am Standort Berlin-Friedrichshagen.

In den Jahren 2003 bis 2008 stellte der Bund jährlich rund 100 Mio. Euro für die Großen Baumaßnahmen der Stiftung bereit. Im Jahre 2009 sind es 91 Mio. Euro. In den Jahren 2001 bis 2006 gelang es der Stiftung nicht, die vom Bund bereitgestellten Mittel vollständig zu verbauen. So führte die Stiftung ihrer Haushaltsreserve aus nicht verbrauchten Selbstbewirtschaftungsmitteln allein aus Baumitteln 120 Mio. Euro zu. Diese Reserven hat sie für ihren Mehrbedarf in den Jahren ab 2007 eingesetzt oder will sie in den kommenden Jahren noch einsetzen.

Die folgende Abbildung zeigt die Finanzierung Großer Baumaßnahmen der Stiftung im Zeitraum der Jahre 1990 bis 2012.

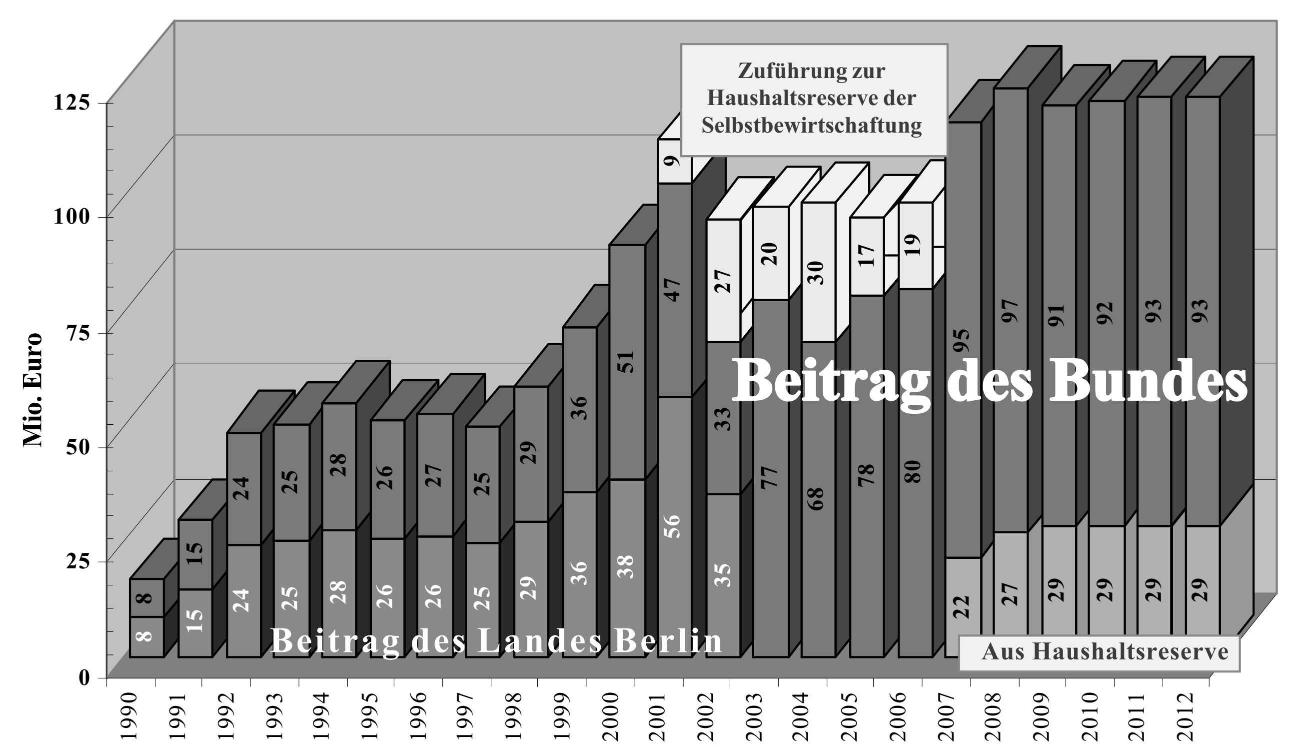
Der Bundesrechnungshof prüfte die Planung und Durchführung vieler Großer Baumaßnahmen der Stiftung und berichtete über Einzelfälle in seinen Bemerkungen, so über die Bauten auf der Museumsinsel in den Bemerkungen 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 5 S. 102) und über den Bauunterhalt in den vorliegenden Bemerkungen (vgl. Bemerkung Nr. 44).

Bei seinen Prüfungen stellte er fest, dass die Stiftung sich bisher keinen vollständigen Überblick erarbeitet hat, welche Flächen sie insgesamt benötigt, um sämtliche ihr zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen, welche Baumaßnahmen dazu notwendig sind und mit welchen Bau- und Folgekosten zu rechnen ist. Der Bundesbeauftragte forderte derartige Untersuchungen auch nicht im Stiftungsrat.

Abbildung



Finanzierung der Ausgaben der Stiftung für Große Baumaßnahmen



Anmerkung: Bis 2008 Ist-Daten der Ausgaben der Stiftung; ab 2009 Plandaten der Bauablauf- und Finanzierungsplanung der Stiftung, dabei Summe der Haushaltsreserve 2008 auf die Jahre 2009 bis 2012 gleichmäßig verteilt.

Die bei den Prüfungen vorgefundenen Konzepte waren teilweise veraltet. Den im Zuge der Wiedervereinigung erarbeiteten „Gesamtplan 1992“ zum Flächenbedarf der 16 Museen schrieb die Stiftung zuletzt im Jahre 1995 fort; eine aktuelle Fassung gibt es nicht. Das Konzept für die Staatsbibliothek stammt aus dem Jahre 1997. Den „Masterplan Museumsinsel Berlin“, der sich mit der Wiederherstellung und Modernisierung des historischen Ensembles aus fünf Museen auf der Museumsinsel Berlin befasst, aktualisierte sie zuletzt im Jahre 2000. Derzeit geht die Stiftung davon aus, dass mit dem voraussichtlichen Abschluss der Bauarbeiten am Pergamonmuseum im Jahre 2028 die Baumaßnahmen auf der Museumsinsel umgesetzt sein werden.

Besonders bei grundlegenden Entscheidungen des Bundesbeauftragten zu neuen Standorten und Unterbringungskonzepten der Stiftung fehlten ihm wichtige Informationen. So entschieden Bund und Land Berlin im Jahre 2004, die Stiftung könne auf dem von ihren Hauptstandorten erheblich entfernten Grundstück des Bundes in Berlin-Friedrichshagen zusätzliche Gebäude für das Magazin der Staatsbibliothek und die Werkstätten und Depots der Museen errichten. Zum Zeitpunkt dieser Entscheidung

- lag der Stiftung kein vollständiges Verzeichnis zur Größe und Nutzung der Flächen im Gebäudebestand vor,
- kannte sie ihren Gesamtflächenbedarf nicht,
- hatte die Stiftung die Notwendigkeit des zusätzlichen Standorts nicht nachgewiesen; insbesondere Angaben zu den Vor- und Nachteilen verschiedener Unterbringungsmöglichkeiten und zu den Folgekosten der beabsichtigten Maßnahmen machte sie nicht,
- blieb offen, wie sie freiwerdende Flächen an alten Standorten künftig nutzen will,
- hatte die Stiftung nicht untersucht, wie sich die neuen Standorte auf ihre jährlichen Betriebskosten auswirken werden.

Trotz dieser Defizite entschied der Bundesbeauftragte auch über den Standort „Museumshöfe“ gegenüber der Museumsinsel. Nach dem „Masterplan Museumsinsel Berlin“ sollten hier ursprünglich die Depots und Werkstätten der Museen der Museumsinsel untergebracht werden. Im Zusammenhang mit ihrem Votum für den Standort Berlin-Friedrichshagen entschieden Bund und Land Berlin, das Gelände der Museumshöfe aufzuwerten. In einem neuen sogenannten Kompetenzzentrum sollen nunmehr die wissenschaftlichen Verwaltungen, Fachbibliotheken, Studiensammlungen und weitere Sondereinrichtungen der Museen der Museumsinsel untergebracht werden. Das Gelände bietet aufgrund seiner Größe weitere Entwicklungsmöglichkeiten und soll nach Vorstellung der Stiftung als Ergänzungsstandort für die Museumsinsel entwickelt werden.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bundesbeauftragte grundlegende Entscheidungen zu Baumaßnahmen auf unzureichenden Grundlagen traf. Dies wird an den Standortentscheidungen deutlich. Bei diesen unterblieben wichtige Teile einer Wirtschaftlichkeitsprüfung, wie die Aufnahme des vorhandenen Bestands und des Bedarfs und die Abwägung von Alternativen unter Berücksichtigung etwaiger Folgekosten.

Um die Wirtschaftlichkeit einzelner Baumaßnahmen wie auch grundlegender Standortentscheidungen zu sichern, muss nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Stiftung ein umfassendes Konzept zu ihrem Flächenbedarf und dessen Deckung erarbeiten. Wesentlicher Inhalt eines solchen Konzepts sollte sein:

- eine Erfassung des Flächen- und Gebäudebestands einschließlich Angaben zur Nutzung und Zuordnung der vorhandenen Flächen (dies ist auch für den Bauunterhalt notwendig – vgl. Bemerkung Nr. 44),
- eine Darstellung des bestehenden und künftigen Flächenbedarfs aller Einrichtungen,
- ein Nutzungskonzept für sämtliche bestehenden und noch benötigten Grundstücke und Gebäude und
- darauf aufbauend eine Zusammenstellung der notwendigen Maßnahmen an den Gebäuden (Neu-, Um- und Erweiterungsbauten).

Die Stiftung sollte in dem Konzept auch Wechselwirkungen der jeweiligen Einzelmaßnahmen untereinander aufzeigen und bewerten. Zudem muss sie entscheiden, welche Maßnahmen vorrangig abgearbeitet werden sollen. Dazu muss die Stiftung die Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsmöglichkeiten untersuchen. Transparent machen sollte die Stiftung auch, wo Risiken bestehen, beispielsweise weil eine Planung wegen noch laufender Diskussion über den Standort eines Museums noch nicht abgeschlossen werden kann. Die Stiftung sollte das Konzept regelmäßig an aktuelle Entwicklungen anpassen.

Auf Basis dieser Gesamtschau ist sie in der Lage, ein alle Baumaßnahmen umfassendes Bauprogramm zu erstellen. Darin muss sie die Baukosten, den Zeitplan sowie die zu erwartenden Betriebskosten darstellen. Das Bauprogramm sollte sie mit Fortschreiten der Planung zu einzelnen Baumaßnahmen konkretisieren.

Da der Bund sämtliche Großen Baumaßnahmen der Stiftung finanziert, hat er ein Anrecht auf größtmögliche Transparenz und Planungssicherheit. Dazu gehört auch, dass die Stiftung ihren Gesamtfinanzierungsbedarf offenlegt. Der Bundesbeauftragte kann über Einzelmaßnahmen, beispielsweise Neubauten auf neuen Grundstücken, nur sachgerecht entscheiden, wenn er ihre Eignung im Rahmen eines Gesamtkonzepts bewerten und die Auswirkungen auf den Gesamtfinanzierungsbedarf der Stiftung im Bauprogramm abschätzen kann.

3.3

Der Bundesbeauftragte hat eingeräumt, dass er keinen Überblick über die voraussichtlich fälligen Gesamtausgaben des Bundes für notwendige Neu- und Umbaumaßnahmen und über deren Finanzierungszeitraum habe. Die notwendigen Baumaßnahmen abschließend zu erfassen, sehe er aufgrund der Komplexität und der zeitlich weitreichenden Maßnahmen als derzeit nicht möglich an.

Bewährt habe sich hingegen die Bauablauf- und Finanzierungsplanung. Eine höhere Planungssicherheit sei kaum zu erlangen. Alle Beteiligten seien sich darüber einig, dass eine mittelfristige Finanzplanung ausreichend sei. Erstmalig und zusätzlich zur bisherigen Praxis werde die Stiftung dem Stiftungsrat noch im Jahre 2009 über das weitere, von der aktuellen Bauablauf- und Finanzierungsplanung noch nicht erfasste Bauprogramm berichten. Gemeinsam werde erörtert, in welcher Reihenfolge die Maßnahmen abgearbeitet werden könnten.

Zwar sei richtig, dass bei der Entscheidung über neue Standorte nicht immer Bestandsdaten und nur grobe Kostenangaben vorgelegen hätten. Der Bundesbeauftragte habe aber auf ausreichender Grundlage entschieden. Die Vorteile des neuen Standorts Berlin-Friedrichshagen seien überzeugend. Insoweit sei es beispielsweise nicht notwendig gewesen, die übrigen Folgekosten oder die Auswirkungen auf die Betriebskosten der Stiftung insgesamt zu ermitteln.

Der Bundesbeauftragte hat zudem erklärt, er vertraue darauf, dass der Bund auch künftig jährlich 90 bis 100 Mio. Euro für Große Baumaßnahmen der Stiftung bereitstellen werde, mit denen auch Kostensteigerungen aufgefangen werden könnten.

3.4

Die Argumente des Bundesbeauftragten entkräften nicht die Notwendigkeit des vom Bundesrechnungshof geforderten Gesamtkonzepts. Gerade die von ihm angeführte Komplexität der Baumaßnahmen der Stiftung verlangt umfassende Informationen, um für die Stiftung und den Bund die notwendige Transparenz und Planungssicherheit herzustellen.

Der Bundesbeauftragte hätte die weitreichende Entscheidung beispielsweise über den Standort Berlin-Friedrichshagen nicht ohne Kenntnis über den Bestand an Flächen und Gebäuden, die Auswirkungen auf die anderen betroffenen Liegenschaften und die Folgekosten treffen dürfen. Hätte ihm bereits seinerzeit ein Gesamtkonzept vorgelegen, hätte er auf sicherer Basis über die Nutzung dieses Grundstücks und über die Errichtung von Neubauten entscheiden können. Im Übrigen hätte die Stiftung auch dann die Folgekosten der Standortentscheidung untersuchen und benennen müssen, wenn der Standort ohne Alternative gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hält die Bauablauf- und Finanzierungsplanung der Stiftung durchaus für eine mittelfristige Planung geeignet. Sie reicht jedoch bei den komple-

xen und zeitlich weitreichenden Vorhaben der Stiftung bei weitem nicht aus. Schließlich soll allein die Umsetzung des „Masterplans Museumsinsel Berlin“ erst in knapp 20 Jahren abgeschlossen sein. Insofern hält der Bundesrechnungshof es für richtig, dass sich der Stiftungsrat auch mit den noch nicht erfassten Baumaßnahmen beschäftigen will. Die notwendigen Arbeiten der Stiftung für ein Gesamtkonzept kann dies jedoch nicht ersetzen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass diese Arbeiten für die Stiftung aufwendig sind. Allerdings sind wesentliche Teile, wie die Bestandsaufnahme, auch für einen wirtschaftlichen Bauunterhalt erforderlich und von der Stiftung in diesem Zusammenhang auch zugesagt (vgl. Bemerkung Nr. 44).

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Stiftung auch in ihren Kernaufgaben davon profitiert, wenn sie sich umfassend darüber klar wird, wie sie ihre Aufgaben künftig wahrnehmen will. Der Bund finanziert die Stiftung über die Jahre mit Milliarden Euro. Er hat daher ein Anrecht darauf, dass die Stiftung ihre Absichten und deren finanzielle Auswirkungen offenlegt. Der Bundesbeauftragte geht davon aus, dass der Haushaltsgesetzgeber auch künftig jährlich 90 bis 100 Mio. Euro für Baumaßnahmen der Stiftung bereitstellen wird. Der Bundesbeauftragte und die Stiftung kennen zurzeit weder den Gesamtfinanzbedarf noch haben sie einen Zeitplan für alle in Frage kommenden Baumaßnahmen. Damit sind sie auch nicht in der Lage zu begründen, ob diese Mittel des Bundes jährlich erforderlich sind. In den Jahren 2001 bis 2006 stellte der Bund offenkundig mehr Mittel zur Verfügung als die Stiftung brauchte. Auch im Hinblick auf eine sachgerechte Veranschlagung der Baumittel im Bundeshaushalt hält der Bundesrechnungshof ein Gesamtkonzept, das auch den Gesamtfinanzierungsbedarf benennt, für unverzichtbar.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

4 Auswärtiges Amt leistet zu hohe Mietzuwendungen an Lehrkräfte im Ausland
(Kapitel 0504 Titel 687 21)

4.0

Das Auswärtige Amt hat den Eigenanteil zu gering festgesetzt, den Lehrkräfte an deutschen Schulen im Ausland für ihre dortigen Wohnungsmieten zu tragen haben. Dadurch zahlt es zu hohe Mietzuwendungen von jährlich 1,8 Mio. Euro.

4.1

Das Auswärtige Amt zahlt 1 120 Lehrkräften an deutschen Auslandsschulen ein monatliches Grundgehalt und verschiedene Auslandszuwendungen. Das Grundgehalt entspricht den Gehältern im inländischen Schuldienst. Die Auslandszuwendungen sollen Mehrbelastungen der Lehrkräfte und ihrer Familien im Ausland ausgleichen.

Als Mietzuwendung zahlt das Auswärtige Amt einen Ausgleich der Mehrkosten für eine angemessene Unterkunft am Auslandsschulort. Sie berechnet sich als Differenz zwischen der vom Auswärtigen Amt festgesetzten pauschalierten Miete am Auslandsschulort und dem Eigenanteil der Lehrkraft.

Bis zum Jahre 1998 berechnete das Auswärtige Amt den Eigenanteil analog den Regelungen für Bundesbedienstete. Diese tragen grundsätzlich 18 % ihrer Inlandsbezüge zu den anerkannten Mietkosten am ausländischen Dienstort bei. Dieser Eigenanteil orientiert sich an den vom Statistischen Bundesamt ermittelten durchschnittlichen Mietkosten in Deutschland. Durch seine prozentuale Bindung an die Bezüge der Bediensteten steigt der Eigenanteil proportional mit den Besoldungserhöhungen. Im Jahre 1999 änderte das Auswärtige Amt sein Verfahren und führte als Eigenanteil Festbeträge ein. Es passte diese Festbeträge seither nicht mehr an die steigenden Grundgehälter der Lehrkräfte an.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Bezahlung dieser Lehrkräfte. Er stellte fest, dass im Jahre 2007 der Eigenanteil der Lehrkräfte durchschnittlich etwa 150 Euro monatlich unter dem für Bundesbedienstete lag. Dies führt bei etwa 1 000 zuschussberechtigten Lehrkräften zu jährlichen Mehrausgaben des Bundes von 1,8 Mio. Euro.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Auswärtige Amt den Eigenanteil an den Mietkosten für Lehrkräfte zu niedrig festgesetzt hat. Die Mietzuwendungen sind dementsprechend zu hoch. Sie gleichen nicht nur die Mehrbelastung am Auslandsschulort aus, sondern erhöhen das verfügbare Gehalt der Lehrkräfte.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass Lehrkräfte an deutschen Auslandsschulen gegenüber Bundesbediensteten unzulässigerweise besser gestellt sind. Mit einem Festbetrag für ihren Eigenanteil, der seit dem Jahre 1999 nicht erhöht wurde, verstößt das Auswärtige Amt gegen das im Haushaltsrecht verankerte Besserstellungsverbot bei Zuwendungen.

Der Bundesrechnungshof hat daher bereits seit Mai 2007 eine umgehende Anpassung an die Regelungen für Bundesbedienstete gefordert.

4.3

In seiner Stellungnahme hat das Auswärtige Amt mitgeteilt, es werde den Eigenanteil an den Mietkosten für Lehrkräfte erst zu einem späteren Zeitpunkt an die Regelungen für Bundesbedienstete anpassen. Es wolle die Regelungen für die Bezahlung der Lehrkräfte grundsätzlich überarbeiten. Zu diesem Zweck sei eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Mit Ergebnissen sei nicht vor Sommer 2010 zu rechnen.

Eine sofortige Kürzung der Mietzuwendungen werde angesichts der seit dem Jahre 1999 nicht mehr angehobenen übrigen Auslandszuwendungen zu erheblicher Unruhe unter diesen Lehrkräften führen. Einschnitte bei den Zuwendungen beeinträchtigten ferner die schwierige Suche nach qualifizierten und motivierten Lehrkräften für den Auslandsschuldienst. Hier wirke sich zudem der akute Lehrkräftemangel im Inland aus.

Im Übrigen seien die Erfahrungen mit der im Jahre 1999 eingeführten Pauschalierung der Mietkosten positiv. Hierdurch seien erhebliche Kostensenkungen und Verwaltungsvereinfachungen erzielt worden.

4.4

Die Einwendungen des Auswärtigen Amtes sind nicht stichhaltig. Mietzuwendungen sollen lediglich auslandsbedingte Mehrkosten gegenüber den durchschnittlichen Mietkosten im Inland ausgleichen. Es ist daher haushaltsrechtlich nicht gerechtfertigt, dass sie zum Teil wie ein zusätzliches Gehalt wirken.

Das Auswärtige Amt hat keine Belege für einen akuten Lehrkräftemangel vorgelegt. Vielmehr standen im Mai 2009 einem jährlichen Bedarf von etwa 250 Lehrkräften für den Auslandsschuldienst über 2 000 Bewerberinnen und Bewerber gegenüber. Es ist daher nicht zu befürchten, dass die Erhöhung der Eigenanteile einen Lehrkräftemangel hervorrufen wird.

Die geforderte, an das Grundgehalt gekoppelte Anhebung der Mieteigenanteile der Lehrkräfte steht der Pauschalierung der Mietkosten und den damit verbundenen Verwaltungsvereinfachungen nicht entgegen.

Der finanzielle Nachteil für den Bund beträgt 150 000 Euro monatlich. Da das Auswärtige Amt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2007 bisher nicht folgte, summieren sich die Mehrausgaben bis heute auf über 4 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, die Berechnung des Mieteigenanteils für Lehrkräfte unverzüglich an die Regelungen für Bundesbedienstete anzupassen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

5 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik vergibt den Großteil seiner Projekte freihändig ohne Wettbewerb
(Kapitel 0623 Titel 526 02 und 532 02)

5.0

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hat über mehrere Jahre hinweg einen Großteil seiner Studien und Entwicklungsvorhaben ohne hinreichende Begründung freihändig vergeben. Dabei lag den meisten Vergaben nur ein einziges Angebot zugrunde.

5.1

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Bundesamt) lässt Studien erstellen und Produkte entwickeln, um die Sicherheit der Informationstechnik zu verbessern. Der Bundesrechnungshof prüfte die Vergabe von Leistungen durch das Bundesamt in den Jahren 2005 bis 2008. Er stellte fest, dass das Bundesamt zwischen 63 und 85 % seiner Studien und Entwicklungsvorhaben freihändig vergeben hatte.

Auftragsvergabe für Studien und Entwicklungsvorhaben

Zeitraum	Anzahl der freihändig vergebenen Studien und Entwicklungsvorhaben	Prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der Vergaben
Januar 2005 – August 2006	72	*72,9 %*
Januar – Dezember 2007	61	*63,5 %*
Januar – Dezember 2008	52	*85,2 %*

In rund 85 % der freihändigen Vergaben holte das Bundesamt nur ein Angebot ein und vergab den Auftrag ohne Wettbewerb. Das finanzielle Volumen dieser Vergaben erreichte im Jahre 2008 einen Spitzenwert von rund 80 % der insgesamt für Studien und Entwicklungen vergebenen Haushaltsmittel.

Das Bundesamt begründete in den Vergabevermerken eine freihändige Vergabe in den meisten Fällen damit, dass

- ein Vergleich der Angebote nicht möglich sei, weil die Leistung nicht hinreichend genau beschrieben werden könne, um mehrere Angebote miteinander vergleichen zu können oder
- nur das ausgesuchte Unternehmen über das erforderliche Fachwissen für den Auftrag verfüge.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat die große Anzahl der freihändigen Vergaben – insbesondere auf der Grundlage nur eines Angebotes – beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A freihändige Vergaben an enge Voraussetzungen knüpft. Er hat dargelegt, dass auch bei Vorliegen eines Ausnahmetatbestandes der Auftrag so weit wie möglich im Wettbewerb zu vergeben ist. Diese Tatbestände hat das Bundesamt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes häufig nicht hinreichend begründet. Deswegen sind die Vergabeentscheidungen nicht transparent.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Vergabebestimmungen zu beachten und Leistungen auch bei frei-

händigen Vergaben grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben.

5.3

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat erwidert, der Bundesrechnungshof habe die besondere Situation des Bundesamtes als Sicherheitsbehörde nicht ausreichend gewürdigt. Es agiere auf einem sehr speziellen Gebiet der inneren Sicherheit. Hierfür existiere kein Markt, weshalb nur einzelne Spezialunternehmen in der Lage seien, die besonderen Anforderungen zu erfüllen. Außerdem sei häufig eine konkrete technische Beschreibung der Leistung kaum möglich. Daher seien bei einer öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung die eingereichten Angebote kaum miteinander vergleichbar. Das Bundesamt habe Standardformulierungen verwendet, um die aufwendige Dokumentation bei Vergaben abzukürzen. Dadurch seien freihändige Vergaben im Einzelfall möglicherweise nicht transparent dargestellt worden.

Die freihändigen Vergaben des Bundesamtes ließen sich folgenden Kategorien zuordnen: Projekte,

- die unter politischem Erfolgsdruck stünden,
- bei denen die Entwicklung eines bestimmten Produkts im Vordergrund stehe und Know-how, Fachkompetenz und Sicherheit die entscheidenden Kriterien seien,
- bei denen die Fachabteilungen und -referate des Bundesamtes Präferenzen für bestimmte Unternehmen hätten, weil fachliche Kompetenz aus langjähriger Zusammenarbeit, teilweise vorhandene Vorentwicklungen und Sicherheit die entscheidenden Kriterien seien.

Das Bundesministerium hat bestritten, dass das Bundesamt die vergaberechtlichen Voraussetzungen für eine freihändige Vergabe nicht ausreichend geprüft habe. Es sagte jedoch zu, dass das Bundesamt Schritte einleiten werde, um eine Entscheidung für eine beschränkte oder freihändige Vergabe plausibler als bisher darzustellen. Um die Transparenz des Marktes für IT-Sicherheitsdienstleistungen zu verbessern, werde das Bundesamt eine regelmäßig zu pflegende Übersicht erstellen, die es in seine Vergabeentscheidungen einbeziehen wolle.

5.4

Der Bundesrechnungshof hat entgegen der Behauptung des Bundesministeriums die besondere Situation des Bundesamtes als Sicherheitsbehörde in seine Bewertung einbezogen. Das Bundesamt hat die freihändigen Vergaben selten mit Sicherheitsbelangen begründet. Daher sieht der Bundesrechnungshof diese nicht als ursächlich für die hohe Zahl der freihändigen Vergaben an. Außerdem verkennt das Bundesministerium, dass auch bei sicherheitsbezogenen Entwicklungsvorhaben freihändige Vergaben an enge Voraussetzungen geknüpft und alle Tatbestände eng auszulegen sind. Zudem bedeutet die Zulässigkeit einer freihändigen Vergabe im Ausnahmefall keineswegs, dass damit ein völliger Verzicht auf Wettbewerb einhergehen soll. Auch dann sind Vergleichsangebote einzuholen und dem Angebot den Zuschlag zu erteilen, das dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit am besten Rechnung trägt.

Die besondere Marktsituation für IT-Sicherheitsprodukte hat das Bundesamt nicht belegt. Einzelne Ausschreibungen zeigen, dass es durchaus einen Markt für IT-Sicherheitsprodukte gibt. Die Begründung, die Leistung könne nicht detailliert genug beschrieben werden, trifft nur in Einzelfällen zu.

Das Bundesamt hat in den Vergabevermerken nicht dokumentiert, dass es jeden Einzelfall umfassend geprüft hat. Standardformulierungen, die sich weitgehend in der Wiedergabe der Vorschriften der Verdingungsordnung für Leistungen – Teil A erschöpfen, reichen nicht aus. Zudem bestätigen die vom Bundesministerium genannten Kategorien den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung, dass ein großer Anteil der freihändigen Vergaben auf vergabefremde Erwägungen zurückzuführen ist. Weder politischer Erfolgsdruck noch Präferenzen für bestimmte Unternehmen rechtfertigen ein Abweichen von dem Grundsatz, dass Leistungen im Wettbewerb zu vergeben sind.

Das Bundesamt bleibt gefordert, an freihändige Vergaben in jedem Einzelfall einen strengen Maßstab anzulegen, weil diese nur unter eng begrenzten Voraussetzungen zulässig sind. Der Bundesrechnungshof sieht in den von ihm aufgezeigten Mängeln mehr als nur formale Defizite. Vielmehr soll durch das Vergaberecht ein Höchstmaß an Wettbewerb und Transparenz erreicht und die Ziele von Wirtschaftlichkeit und Korruptionsprävention unterstützt werden.

Die Absicht des Bundesministeriums, beschränkte und freihändige Vergaben plausibler zu begründen, ist ein erster Schritt, die Transparenz der Vergabeentscheidung zu verbessern.

6 Bundesministerium hat komplizierte Zulagenregelung für Schichtdienste nicht vereinfacht

6.0

Das Bundesministerium des Innern hat die Zulagenregelung für Schichtdienste von Beamtinnen und Beamten sowie Soldatinnen und Soldaten nicht vereinfacht. Entgegen seiner Zusage hat es die Zulagen seit vier Jahren nicht im Einklang mit den neuen Bestimmungen im Tarifbereich geregelt. Die komplizierte Regelung im Besoldungsrecht erschwert die Bearbeitung und führt zu Fehlern.

6.1

Der Bundesrechnungshof hatte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Gewährung der Schicht- und Wechselschichtzulagen geprüft. In den Bemerkungen 2002 (Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 22) hatte er darauf verwiesen, dass durch die komplizierte Regelung im öffentlichen Dienst die Festsetzung der Zulagen häufig fehlerhaft war und eine ordnungsgemäße Prüfung der An-

spruchsvoraussetzungen zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand führte. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind diese Schwierigkeiten nur zu vermeiden, wenn die Regelung vereinfacht wird.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) auf, das System der Schicht- und Wechselschichtzulagen zu vereinfachen. Das Bundesministerium berichtete dem Rechnungsprüfungsausschuss, dass es jahrzehntelange Praxis sei, die tariflich vereinbarte Regelung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in das Besoldungsrecht zu übertragen. Man habe eine Neuregelung wegen der geplanten Modernisierung des Beamtenrechts zurückgestellt. Für den Bundesbereich sei eine Neuregelung im Einklang mit der in Überarbeitung befindlichen Vergütungsregelung für Tarifbeschäftigte des Bundes beabsichtigt.

Seit Oktober 2005 ist die Abgeltung von Schicht- und Wechselschichtzulagen für Tarifbeschäftigte im Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes neu geregelt. Mit mehreren Schreiben erinnerte der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren daran, dass diese Neuregelung bisher nicht auf Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten übertragen wurde.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die neuen tariflichen Schicht- und Wechselschichtzulagen wesentlich einfacher anzuwenden und weniger fehleranfällig sind. Das bestehende Nebeneinander von neuer tariflicher Regelung einerseits und der alten besoldungsrechtlichen Regelung andererseits führt auch zu einer ungleichen Abgeltung des Schicht- und Wechselschichtdienstes je nach Beschäftigtengruppe.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Abgeltung von Schicht- und Wechselschichtdienst im Besoldungsrecht des Bundes längst neu geregelt werden können. Sowohl die Änderungen der Erschwerniszulagenverordnung seit dem Jahre 2008, in der die Zulagen für Schichtdienste geregelt sind, als auch das Dienstrechtsneuordnungsgesetz vom 5. Februar 2009 wären hierfür geeignet gewesen.

6.3

Das Bundesministerium hat erwidert, dass es mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz auch die Besoldungsregelung der Beamtinnen und Beamten sowie Soldatinnen und Soldaten modernisiert habe. Bei diesem Gesetzesvorhaben sei aber eine punktuelle Regelung einer Erschwerniszulage nicht möglich gewesen. Man sei weiter bemüht, die tarifliche Regelung alsbald auf das Besoldungsrecht zu übertragen.

6.4

Der Bundesrechnungshof hält eine weitere Verzögerung mit Blick auf die seit vier Jahren bestehende tarifrechtliche Vorschrift für nicht mehr hinnehmbar. Die unterschiedlichen Regelungen im Tarif- und Besoldungsrecht machen die Bearbeitung von Schicht- und Wechselschichtzulagen unnötig kompliziert. Dies führt häufig zu Bearbeitungsfehlern.

Das Bundesministerium sollte umgehend die Abgeltung von Schicht- und Wechselschichtdienst für Beamtinnen und Beamte sowie Soldatinnen und Soldaten an das Tarifrecht anpassen.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

7 Unzureichende Widerspruchsbearbeitung durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

7.0

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht hat über einen längeren Zeitraum erhebliche Arbeitsrückstände bei der Bearbeitung von Widersprüchen entstehen lassen. Sie hat insoweit ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

7.1

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bundesanstalt) nimmt die Aufsicht über Banken und Finanzdienstleister, Versicherer und den Wertpapierhandel wahr. Sie finanziert sich aus Gebühren und Umlagen der von ihr beaufsichtigten Einrichtungen und unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen.

Neben ihren Aufsichtsaufgaben ist die Bundesanstalt Widerspruchsbehörde im Verwaltungsverfahren. Dabei entscheidet sie in der ersten Instanz über Widersprüche der beaufsichtigten Einrichtungen gegen Entscheidungen der Bundesanstalt selbst und über Widersprüche gegen Entscheidungen der Entschädigungseinrichtung der Wertpapierhandelsunternehmen (EdW).

Bereits bei früheren Prüfungen hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die Bundesanstalt erhebliche Arbeitsrückstände bei der Bearbeitung von Widersprüchen aufwies. Dies betraf insbesondere Entscheidungen der EdW. Den zuständigen Referaten war seit langer Zeit bekannt, dass sie Arbeitsrückstände hatten. Sie informierten die Leitung der Bundesanstalt allerdings nur unvollständig über deren Umfang und Entwicklung.

Zur Lösung des Problems beauftragte die Bundesanstalt einen externen Gutachter mit einer Organisationsuntersuchung. Dieser empfahl, in den betroffenen Arbeitsbereichen mehr Personal einzusetzen. Er ging davon aus, dass die Bundesanstalt gleichwohl mehrere Jahre benötigen

würde, die Arbeitsrückstände abzubauen. Die Bundesanstalt sagte dem Bundesrechnungshof zu, die Widerspruchsbearbeitung personell zu verstärken.

Eine Nachprüfung durch den Bundesrechnungshof ergab, dass die Bundesanstalt nur wenig zusätzliches Personal in den betroffenen Arbeitsbereichen einsetzte. Die Arbeitsrückstände waren weiterhin hoch. Anfang 2009 waren mehr als 2 000 Widersprüche unbearbeitet. Diese waren bis zu zehn Jahre alt. In einigen Fällen hatte die Bundesanstalt sie bei ihrer Gründung im Jahre 2002 bereits von ihren Vorgängerbehörden übernommen.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesanstalt die Arbeitsrückstände bei der Widerspruchsbearbeitung nicht abgebaut hat. Spätestens nach der Einschätzung des externen Gutachters, dass sie für diese Aufgabe mehrere Jahre benötigen würde, hätte die Bundesanstalt ihre Anstrengungen erheblich verstärken müssen. Die Bundesanstalt hat mithin ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß wahrgenommen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, die betroffenen Arbeitsbereiche weiter personell zu verstärken. Neben der Zuweisung zusätzlichen Personals hat er dazu u. a. angeregt, Verträge mit befristet Beschäftigten nicht grundsätzlich zum Jahresende auslaufen zu lassen. Eine überjährige Beschäftigung könnte zu einer kontinuierlichen Widerspruchsbearbeitung beitragen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen zu analysieren, welche der Widersprüche mit geringem Aufwand kurzfristig abschließend bearbeitet werden können.

7.3

Die Bundesanstalt hat die hohe Zahl unbearbeiteter Widersprüche eingeräumt. Sie hat jedoch darauf hingewiesen, dass sie durchaus wirkungsvolle Maßnahmen zum Abbau der Arbeitsrückstände ergriffen und die betroffenen Arbeitsgebiete personell verstärkt habe. Es sei vorgesehen, weitere Beschäftigte in diesem Arbeitsbereich einzustellen. Die Auswirkungen der Finanzkrise hätten jedoch die Arbeitsbelastung im hauptsächlich betroffenen Rechtsreferat so stark erhöht, dass der Abbau der Arbeitsrückstände stocke. Die Bundesanstalt hat angekündigt, ihre internen Informations- und Steuerungsinstrumente zu überprüfen.

7.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die Ankündigung der Bundesanstalt, die entstandenen Arbeitsrückstände abbauen zu wollen, zur Kenntnis. Er weist jedoch darauf hin, dass die Bundesanstalt bislang ähnliche Ankündigungen nur unzureichend umgesetzt hat. Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht erkennbar, wie und bis wann die Bundesanstalt die Arbeitsrückstände abbauen will. Die bisherigen personellen Verstärkungen haben sich kaum ausgewirkt. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesanstalt daher nochmals auf, in diesem Bereich kurzfristig mehr Personal einzusetzen. Beschäftigte mit befristeten Verträgen sollten solange Widersprüche bearbeiten, wie dies tarifrechtlich unschädlich ist. So können unnötige Einarbeitungen vermieden werden. Zusätzlich sollte die Bundesanstalt ihre interne Kommunikation verbessern. Dazu sollte sie mit geeigneten Informations- und Steuerungsinstrumenten die anfallende Arbeit erfassen und deren Erledigung überwachen. So ist sie besser in der Lage, neue Rückstände zu vermeiden.

8 Personalüberhänge nach EU-Osterweiterung
(Kapitel 0804)

8.0

Durch den EU-Beitritt Polens und Tschechiens fielen zahlreiche Zollaufgaben weg. Um möglichst vielen davon betroffenen Zollbediensteten eine heimatnahe Weiterbeschäftigung zu ermöglichen, verlagerte das Bundesministerium der Finanzen Aufgaben in diese Grenzregionen. Außerdem stockte es das Personal für verbliebene Aufgabenbereiche auf. Trotz dieser Bemühungen sind auch fünf Jahre nach der EU-Osterweiterung immer noch fast 900 Zollbedienstete im Personalüberhang.

8.1

8.1.1

Im Verlauf der Neustrukturierung der Bundesfinanzverwaltung sah sich die Zollverwaltung (Zoll) zu weiteren Anpassungen gezwungen, die sich aus dem Wegfall der Drittlandgrenzen zu Polen und Tschechien ergaben. Für über 3 000 Zollbedienstete fielen damit zum 1. Mai 2004 ihre bisherigen Aufgaben weg.

Um personalwirtschaftlich angemessen reagieren und sozialverträgliche Beschäftigungsalternativen entwickeln zu können, ließ das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) Sozialabfragen in den Bezirken der Oberfinanzdirektionen (OFD'n) durchführen. Die Bediensteten hatten auf Personalfragebögen Auskunft über ihre persönlichen und sozialen Verhältnisse zu geben, die gewichtet und mit Punktzahlen hinterlegt waren. Nach der Auswertung wurden die Bediensteten in vier Kategorien eingestuft und erhielten Mitteilung darüber, ob sie dauerhaft (I) oder nur vorübergehend heimatnah eingesetzt (II) werden, dauerhaft innerhalb des OFD-Bezirks verwendet werden (III) oder mit einem Einsatz in anderen OFD-Bezirken rechnen müssen (IV).

Die Unterlagen über die Sozialabfragen wurden längstens bis 1. Mai 2007 aufbewahrt und anschließend vernichtet. Eine Aktualisierung bzw. Statusüberprüfung oder ein Kategorienwechsel bei Änderung der maßgebenden sozialen Verhältnisse war nicht vorgesehen.

Die Auswertung der Sozialabfragen ließ erkennen, dass die in den betroffenen Bezirken verbleibende Arbeit nicht ausreicht, das Personal kategoriengerecht weiter zu beschäftigen.

Daher richtete das Bundesministerium im Jahre 2003 eine Arbeitsgruppe ein. Sie sollte nach Möglichkeiten suchen, Arbeit insbesondere für die 1 782 Bediensteten zu beschaffen, denen kategoriengemäß bereits ein heimatnahes Bleiberecht zugesagt worden war.

Im Ergebnis erhielt das heimatnah zu versorgende Personal der Kategorien I und II fast vollständig neue Aufgaben. Teilweise wurden auch Bedienstete der Kategorie III heimatnah eingesetzt. Für die übrigen Betroffenen hatten die OFD'n Lösungen in eigener Zuständigkeit zu entwickeln.

8.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte einige der Beschäftigungsmaßnahmen und ermittelte zum Stand 1. Januar 2008 einen Personalüberhang von 885 Bediensteten. Die damit verbundenen jährlichen Personalkosten bezifferte er mit 46 Mio. Euro.

- Bei acht in Binnenzollämter umgewidmeten ehemaligen Grenzzollämtern bestand ein Überhang von insgesamt 211 Bediensteten. Drei der Ämter waren rund um die Uhr geöffnet und mit Personal besetzt, obwohl Wirtschaftsbeteiligte den Zolldienst zur Nachtzeit kaum in Anspruch nahmen. Ein Amt fertigte im Jahre 2007 pro Nacht (22:00 bis 06:00) durchschnittlich einen LKW ab. Die großzügigen Öffnungszeiten führten zu Schichtarbeit, was Zahlungen von Wechselschicht- und Erschwerniszulagen auslöste. Diese betrugen im Jahre 2007 bei den drei genannten Ämtern 218 117 Euro.
- Bei den in Hauptzollämtern (HZÄ) mit Grenzbezug eingesetzten Mobilen Kontrollgruppen (MKG) waren nach der Personalbedarfsberechnung des Zolls, 266 Bedienstete zu viel. Während die Personalstärke einer MKG im Binnenbereich 15 Beamte beträgt, ist sie im Ostgrenzbereich auf 26 festgelegt und kann „vorübergehend“ auf über 50 aufgestockt werden. Statistische Aufschreibungen belegen dabei für den Zeitraum 2005 bis 2007 rückläufige Zahlen der kontrollierten Objekte und Personen um 28 % pro Einsatzkraft.
- Die Standorte der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) in sechs betroffenen Hauptzollamtsbezirken wiesen einen Personalüberhang von 145 auf.
- Vor der EU-Osterweiterung bearbeiteten die HZÄ bundesweit dezentral Anträge auf Agrardieselvergütung. Der Zoll zentralisierte teilweise diese Tätigkeiten an vier Standorten der vom Aufgabenwegfall betroffenen Regionen. Dafür wurde ein Personalbedarf von 74 festgesetzt. Tatsächlich bearbeiteten 150 Bedienstete die Anträge, also 76 Bedienstete mehr als benötigt wurden.
- Soweit Vollstreckungsersuchen öffentlich-rechtlicher Gläubiger den zuständigen Zollstellen nicht automatisiert zugeleitet werden, sind diese vom Zoll in ein IT-Verfahren einzugeben. Diese manuelle Dateneingabe wurde bei zwei HZÄ zentralisiert. Während im Jahre 2002 bundesweit noch 1 377 000 solcher Vorgänge zu erfassen waren, belief sich im Jahre 2006 diese Zahl auf 708 000. Dafür waren 46 Bedienstete notwendig. Tatsächlich damit befasst waren aber 67, was einen Personalüberhang von 21 Bediensteten bedeutet.
- Zum Ausgleich für den Aufgabenwegfall richtete der Zoll eine neue Bundeskasse und eine neue Außenstelle ein. Er setzte den Personalbedarf auf 371 Bedienstete fest. Auf eine analytische Ermittlung des Personalbedarfs verzichtete er. Zum Erhebungszeitpunkt waren dort 322 Bedienstete tätig. Das manuelle Belegbuchen ist dabei der personalintensivste Aufgabenbereich. Es verliert mit fortschreitender Automatisierung der Kassengeschäfte an Bedeutung. So sank von August bis November 2007 die Zahl der zu buchenden Belege in der Außenstelle im Vergleich zum Vorjahr um 29 %. Der Bundesrechnungshof schätzte, dass in den neuen Einrichtungen 72 Bedienstete zu viel tätig waren.
- In vier HZA-Bezirken entstanden darüber hinaus weitere Personalüberhänge von 94 Bediensteten.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bemühen des Zolls um Bewältigung der Folgen des Aufgabenwegfalls und heimatnahe Weiterbeschäftigung anerkannt. Er hat aber beanstandet, dass dabei dienstliche Belange und fiskalische Erwägungen nicht die gebührende Beachtung fanden. Dabei hat er kritisiert, dass Verbleibzusagen erteilt wurden, bevor Klarheit über Ersatzaufgaben herrschte und auch den nur „vorübergehend“ heimatnah Eingestuften ausnahmslos langfristige Bleibeperspektiven eröffnet wurden.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Personalüberhänge fünf Jahre nach der EU-Osterweiterung zu Korrekturen zwingen. Überbesetzungen sind selbst aus Gründen der Sozialverträglichkeit auf Dauer nicht hinnehmbar. Sozialverträglichkeit und Fürsorgepflichten der Verwaltung finden ihre Schranken in den dienstlichen Belangen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Personalüberhänge abzubauen oder für hinreichende Auslastung zu sorgen.

8.3

Das Bundesministerium hat erwidert, es teile die Auffassung, dass Personalüberhänge auf Dauer nicht hinnehmbar sind. In den Einsatzbereichen der MKG und der FKS bestünde kein Handlungsbedarf. Es hat aber sonst sein Bestreben hervorgehoben, für eine nachhaltige sozialverträgliche Konsolidierung der Personalsituation sorgen zu wollen. Das Projekt Strukturentwicklung Zoll werde neue und vielversprechende Möglichkeiten in der Personalsteuerung eröffnen. Unabhängig davon würden auch

künftig Überlegungen anzustellen sein, wie und in welchem Umfang bestehende Aufgabenfelder besser bedient, anfallende Aufgaben verlagert und eventuell neu hinzukommende, wie die Kfz-Steuer-Erhebung, personell bewältigt werden können.

8.4

Die Antwort des Bundesministeriums überzeugt nicht. Insbesondere lenkt der Hinweis auf erhoffte vielversprechende Möglichkeiten der Personalsteuerung von aktuellen Reaktionsmöglichkeiten ab. Schon jetzt hat der Zoll über sein Controllingsystem jederzeit Kenntnis von dem Soll-Ist-Bestand seines Personals und kann lagegemäß reagieren. Der Bundesrechnungshof hält es für unabweisbar, dass dieser unverzüglich ein Konzept erarbeitet, das im Zeitraum einer Legislaturperiode zum Personalabbau in den Überhangbereichen führt oder dort eine hinreichende Auslastung gewährleistet. Die Fürsorgepflicht des öffentlichen Dienstherrn erschöpft sich nicht in der Sicherstellung eines Bleiberechts. Sie umfasst auch die Auslastung mit angemessener Arbeit.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

9 Bundesministerium geht Rechtsverstößen nur unzureichend nach

9.0

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales nahm seine Rechtsaufsicht gegenüber der Bundesagentur für Arbeit nicht konsequent wahr. Es verfolgte selbst erhebliche Rechtsverstöße nicht weiter, obwohl die Bundesagentur für Arbeit weder den Sachverhalt hinreichend aufgeklärt noch die gebotenen rechtlichen Schritte ergriffen hatte. Der Bundesrechnungshof erwartet wirksames aufsichtsrechtliches Vorgehen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dies muss sich insbesondere darauf richten, einen entstandenen finanziellen Schaden umfassend festzustellen und geltend zu machen.

9.1

9.1.1 Ausgangslage

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) konnten Dritte mit Maßnahmen beauftragen, die geeignet waren, arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen in den Arbeitsmarkt einzugliedern (Eingliederungsmaßnahmen). Die Eingliederungsmaßnahmen mussten in einem wettbewerbsrechtlichen Verfahren vergeben werden. In dem inzwischen aufgehobenen § 421i Drittes Buch Sozialgesetzbuch waren Art und Inhalt der Eingliederungsmaßnahmen nicht vorgegeben. Nach der Gesetzesbegründung sollten die Agenturen in dem Vergabeverfahren Konzepte fordern, ohne die Ausgestaltung der Eingliederungsmaßnahmen vorzuschreiben. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) regelte zudem intern, dass die Agenturen die Wettbewerber bei deren Konzepten nicht beraten durften. Das Entgelt bemaß sich nach den Aufwendungen (Grundvergütung) und dem Eingliederungserfolg.

9.1.2 Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof prüfte in einem bedeutsamen Einzelfall die Planung, Vergabe und Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen für rund 3 Mio. Euro. Er stellte fest, dass eine Agentur gemeinsam mit einem Beratungsunternehmen ein Modellkonzept entwickelt hatte. Auf der Grundlage des Modellkonzepts vergab die Bundesagentur Aufträge für Eingliederungsmaßnahmen freihändig an eine zwei Monate zuvor neu gegründete Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Maßnahmeträger). Hierfür lagen die vergaberechtlichen Voraussetzungen nicht vor. Der Gründungsgesellschafter und zugleich Geschäftsführer hatte als Mitarbeiter des Beratungsunternehmens das Modellkonzept mitentwickelt und verschaffte dem Maßnahmeträger so einen Informationsvorsprung. Die vereinbarten Grundvergütungen lagen teilweise über dem Fünffachen des Durchschnitts sonst vergebener Maßnahmen. Die vereinbarten Erfolgshonorare und die Maluskomponenten waren hingegen geringer als üblich. Der Maßnahmeträger erbrachte die vereinbarten Leistungen teilweise nicht oder nicht in dem vereinbarten Umfang. Die Maßnahmen führten auch nicht zu wesentlichen Eingliederungserfolgen. Insgesamt lag die Erfolgsquote unter dem vereinbarten Zielwert. Gleichwohl wickelten die Agenturen die Verträge mit dem Maßnahmeträger ohne Beanstandungen ab und zahlten die vereinbarten Entgelte ohne Kürzungen aus.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die Bundesagentur selbst Beratungsleistungen für ein Modellkonzept in Auftrag gab. Wie vom Gesetzgeber gefordert, hätte sie es dem Wettbewerb überlassen müssen, innovative Ansätze zu entwickeln. Bei der Vergabe an den Maßnahmeträger missachtete die Bundesagentur die Grundsätze des Vergaberechts schwerwiegend. Sie vereinbarte zudem Konditionen, die das Risiko einseitig zu ihren eigenen Lasten verteilten. So konnte der Maßnahmeträger seine hohe Grundvergütung in jedem Fall beanspruchen, also auch bei tatsächlich geringen Eingliederungserfolgen. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass der Bundesagentur ein finanzieller Schaden entstanden ist. Er forderte, die Vertragserfüllung zu überprüfen und weitere rechtliche Schritte einzuleiten.

Die Bundesagentur widersprach der Bewertung des Bundesrechnungshofes. Sie habe bei der Vergabe nicht gegen gesetzliche oder interne Vorgaben verstoßen. Der Maßnahmeträger habe seine vertraglichen Pflichten erfüllt. Ein Schaden sei der Bundesagentur nicht entstanden. Es seien daher weder Ansprüche gegenüber eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern noch gegenüber dem Maßnahmeträger geltend zu machen.

9.1.3 Aufsichtsrechtliche Maßnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales

Wegen der Bedeutung der Verstöße informierte der Bundesrechnungshof auch das aufsichtführende Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) über seine Feststellungen. Er forderte das Bundesministerium auf, ihn über sein aufsichtsrechtliches Vorgehen zu unterrichten.

Das Bundesministerium teilte – auch nach eigener Sachverhaltsaufklärung – weitgehend die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es wies die Bundesagentur auf die Rechtsverstöße hin und forderte sie zu einem rechtmäßigen Verhalten auf. Es hielt die Bundesagentur dazu an, den Sachverhalt weiter aufzuklären und alle gebotenen rechtlichen Schritte zu ergreifen, insbesondere etwaige Schadenersatz- und Regressansprüche geltend zu machen. Das Bundesministerium stellte die Überprüfung des Vorgangs zunächst in die Verantwortung des Verwaltungsrats und des Vorstands der Bundesagentur.

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur befasste sich auf seiner Sitzung im Dezember 2008 mit der endgültigen Bilanz zu den Eingliederungsmaßnahmen des Maßnahmeträgers. Er stellte fest, dass die Eingliederungsquote durchschnittlich knapp 31 % betrug und damit die vertraglich vereinbarte Quote von 40 % nicht erreichte. Die Sitzungsteilnehmer zeigten sich überrascht angesichts der geringen Eingliederungsquote, die „nochmals geringer ausgefallen“ war als von der Verwaltung gegenüber dem Bundesrechnungshof mitgeteilt. Insgesamt seien die Maßnahmen „zu absolut überhöhten Preisen durchgeführt“ worden. Der Maßnahmeträger sei dafür „negativ bemerkenswert“ honoriert worden. Es bleibe unklar, warum die Bundesagentur das bisher bestehende Honorierungssystem nicht auch für diesen Träger zugrunde gelegt und die Maßnahmen nicht ausgeschrieben habe. Trotzdem machte die Bundesagentur keinen Schadenersatz geltend.

Das Bundesministerium beendete ohne weitere Schritte sein Vorgehen als Rechtsaufsicht. Obwohl der Verwaltungsrat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und des Bundesministeriums selbst bestätigt hatte, sah es keinen Anlass, aufsichtsrechtlich weitergehend tätig zu werden.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium sein Vorgehen als Rechtsaufsicht vorzeitig abgeschlossen hat. Es reichte nicht aus, lediglich auf eine Überprüfung des Vorgangs durch den Verwaltungsrat der Bundesagentur hinzuwirken. Das Bundesministerium hat nicht alle gebotenen Schritte unternommen um zu verhindern, dass die Überprüfung „im Sande verlief“. Es musste die Bundesagentur vielmehr dazu verpflichten, den Sachverhalt aufzuklären und etwaige Schadenersatz- und Regressansprüche geltend zu machen. Erforderlichenfalls hatte es seine Rechtsauffassung mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchzusetzen, etwa im Wege der Ersatzvornahme. Insbesondere nachdem auch der Verwaltungsrat festgestellt hatte, dass die freihändige Vergabe an den Maßnahmeträger unklar sei und zudem dessen Leistungen den vereinbarten Preis nicht rechtfertigten, hätte das Bundesministerium tätig werden müssen.

9.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es die Grenzen der Rechtsaufsicht zu respektieren habe. Es hat dies im Kern mit der Eigenverantwortung der Bundesagentur begründet. Außerdem hat es pauschal darauf hingewiesen, dass die Durchsetzung etwaiger Ansprüche mit Risiken verbunden sei. Das Bundesministerium sieht insoweit einen Entscheidungsspielraum der Bundesagentur, in den es als Rechtsaufsicht nicht eingreifen könne.

9.4

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass sich die Bundesagentur der rechtlichen Bewertung des aufsichtführenden Bundesministeriums beharrlich verweigert. Die Rechtsaufsicht muss ein rechtskonformes Verhalten der ihr unterstehenden Verwaltungsträger gewährleisten. Das Bundesministerium kann sich dieser Pflicht nicht entledigen, indem es pauschal auf das allen rechtlichen Ansprüchen immanente Risiko ihrer Durchsetzbarkeit verweist. Das Bundesministerium als Rechtsaufsicht ist bei Rechtsverstößen nicht an die Entscheidungen der Bundesagentur gebunden. Es kann seine Beurteilung durchsetzen, ohne die Grenzen der Rechtsaufsicht zu überschreiten. Auch unter Berücksichtigung der Äußerungen des Verwaltungsrates hätten Ansprüche geltend gemacht werden müssen. Die Rechtsaufsicht muss in letzter Konsequenz erzwingen, dass die festgestellten Rechtsverstöße einschließlich ihrer Folgen behoben werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet wirksames aufsichtsrechtliches Vorgehen des Bundesministeriums. Dies muss sich insbesondere darauf richten, den entstandenen finanziellen Schaden umfassend festzustellen und geltend zu machen.

10 Teure IT-Parallelstrukturen bei der Deutschen Rentenversicherung

(Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

10.0

Die Deutsche Rentenversicherung könnte jedes Jahr Millionenbeträge sparen, wenn sie nicht große Programmsysteme nebeneinander einsetzen und weiterentwickeln würde. Zudem betreibt sie zu viele Rechenzentren. Der Bundesrechnungshof hatte bereits vor neun Jahren teure IT-Parallelstrukturen bei der Rentenversicherung beanstandet.

10.1

Im Jahre 2005 wurde der damalige Dachverband der Rentenversicherungsträger durch eine Organisationsreform mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte zur Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) zusammengeführt. Neben der DRV Bund gibt es noch einen weiteren Bundesträger, die DRV Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS), sowie 14 Regionalträger als selbstständige Rechtsnachfolger der früheren Landesversicherungsanstalten. Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) gibt jährlich insgesamt etwa 350 Mio. Euro für ihre IT aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den IT-Einsatz bei den Rentenversicherungsträgern. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- Zwei Programmierkreise entwickeln seit vielen Jahren mit hohem Personalaufwand zwei große Programmsysteme parallel. Beide Programmsysteme unterstützen die Sachbearbeitung bei der Kontenklärung und der Rentenberechnung. So setzten die Rentenversicherungsträger im Jahre 2005 für die Entwicklung des einen Programmsystems „rvGlobal®“ 700 Beschäftigte (Teilzeitkräfte wurden in Vollbeschäftigten-Einheiten umgerechnet) ein. Am anderen Programmsystem „GRVS“ arbeiteten 1 600 Beschäftigte. Im GRVS sind in besonderem Maße unterschiedliche Anforderungen der Regionalträger berücksichtigt. Mit der Organisationsreform im Jahre 2005 vereinbarten die Träger der DRV, bis spätestens Ende 2010 nur noch ein Programmsystem einzusetzen. Nach derzeitigem Stand ist dies erst im Jahre 2017 beabsichtigt.

  Für die angestrebte Entwicklung eines neuen gemeinsamen Programmsystems mit eigenem IT-Personal werden Kosten in Höhe von 420 Mio. Euro erwartet. Zusätzlich sind 13 Mio. Euro für externe Unterstützung vorgesehen. Das neue Programmsystem soll arbeitsteilig und dezentral entwickelt werden. Inwieweit diese Organisationsform sachgerecht ist, untersuchten die Träger der DRV nicht. Auch wollten die Rentenversicherungsträger auf bereits vorliegende Vorschläge für eine erste Umsetzungsplanung und eine Projektorganisation nicht eingehen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Basis für weitere Entscheidungen zum Gesamtprojekt lag nicht vor.

- Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2000 gefordert, die damals 23 Rechenzentren aus Kostengründen in zwei Rechenzentren zusammenzuführen. Nach einer Modellrechnung der damaligen Landesversicherungsanstalten Rheinprovinz und Westfalen aus dem Jahre 2002 betrugen die jährlichen Kosten für die 23 Rechenzentren 193 Mio. Euro. Die Reduzierung auf die derzeit sieben Rechenzentren würde nach der Modellrechnung 44 Mio. Euro sparen. Bei der Zusammenlegung weiterer Rechenzentren würden nochmals Personalkosten in erheblicher Höhe entfallen.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die teuren Parallelstrukturen immer noch bestehen. Versuche, diese zu beseitigen, waren wenig erfolgreich. Viele Möglichkeiten, Kosten zu sparen, blieben ungenutzt (vgl. auch Bemerkung Nr. 11). Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- Die Rentenversicherungsträger sollten sich rasch auf nur ein Programmsystem einigen und die Weiterentwicklung sowie den Parallelbetrieb der beiden Systeme mit ihren regionalen Besonderheiten einstellen.
- Mit Blick auf die erwarteten Entwicklungskosten von über 400 Mio. Euro ist eine fundierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das neue gemeinsame Programmsystem unerlässlich. Dabei sind Handlungsalternativen sowie Termine für die Entwicklung und die Einführung des einheitlichen Programmsystems aufzuzeigen und zu bewerten.
- Die sieben Rechenzentren sollten unverzüglich schrittweise zusammengelegt werden. Hierdurch ließen sich weitere Personalkosten sowie Sachkosten sparen, die die DRV nicht bezifferte.

10.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat mitgeteilt, dass es die Forderungen des Bundesrechnungshofes ausdrücklich unterstütze. Es liege im besonderen Interesse der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, dass die angemahnten Maßnahmen mit Nachdruck vorangetrieben werden. Dieser Verantwortung seien sich auch die Rentenversicherungsträger bewusst.

Man verkenne aber auch nicht die Größenordnung der Aufgaben, die eine sehr schnelle Umsetzung der Forderungen des Bundesrechnungshofes nicht zulasse. Die richtige und pünktliche Auszahlung der Renten dürfe durch die Harmonisierung der IT-Systeme zu keinem Zeitpunkt gefährdet sein.

Die DRV Bund hat Verbesserungsmöglichkeiten beim IT-Einsatz eingeräumt. Dies sei eine Daueraufgabe. Historisch bedingte Doppelstrukturen würden nach und nach abgebaut. Die wirtschaftlich sinnvolle Zusammenarbeit der Rentenversicherungsträger sei in den letzten Jahren weit vorangeschritten.

Bei der Entwicklung eines neuen gemeinsamen Programmsystems werde man der Standardisierung der Geschäftsprozesse besondere Aufmerksamkeit widmen. Es sei aber nicht belegt, inwiefern und in welcher Höhe durch regionale Besonderheiten vermeidbare Sach- und Personalkosten entstanden seien. Es sei die Organisationshoheit der einzelnen selbstverwalteten Träger zu berücksichtigen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liege inzwischen vor.

Zur Neuorganisation der Rechenzentren hat die DRV Bund angemerkt, dass die Modellrechnung aus dem Jahre

2002 nicht den heutigen technischen Möglichkeiten entspreche.

10.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass jetzt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zum gemeinsamen Programmsystem vorliegt. Es bleibt aber festzustellen, dass sie als Entscheidungsgrundlage den Investitionsverantwortlichen nicht rechtzeitig zur Verfügung stand.

Die zuständigen Gremien der DRV sollten ihre zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse dazu nutzen, die IT-Aufgabenwahrnehmung innerhalb der DRV unter organisatorischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu optimieren. Sie sollten verbindlich festlegen, ob und wie lange die Programmsysteme GRVS und rvGlobal® noch parallel betrieben werden müssen. Es ist auch zu klären, ob regionale Besonderheiten bisherige Ausnahmen von einem gemeinsamen Programmsystem tatsächlich rechtfertigen. Selbstverständlich muss dabei die richtige und pünktliche Auszahlung der Renten gewährleistet sein.

Die Zusammenlegung weiterer Rechenzentren hält der Bundesrechnungshof für wirtschaftlich geboten. Es kann dahinstehen, ob die Modellrechnung aus dem Jahre 2002 überholt ist. Das Versäumnis der Rentenversicherungsträger, diese zu aktualisieren, darf nicht dazu führen, unwirtschaftliche Strukturen zu erhalten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die DRV Bund kurzfristig ermittelt, welche Einsparungen mit einer weiteren Zusammenlegung der Rechenzentren zu erzielen sind.

Im Interesse der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sind alle Einsparmöglichkeiten unverzüglich zu nutzen.

Das Bundesministerium sollte alle Möglichkeiten ausschöpfen, eine wirtschaftliche Organisation der IT in der gesamten DRV zu erreichen. Es sollte jährlich besonders darauf achten, wie die IT-Ausgaben bei der Haushaltsaufstellung begründet werden, welche Einsparungen tatsächlich erreicht wurden und welche noch erreicht werden können. Hierzu sollte es auf die Bundesträger DRV Bund und DRV KBS bei den Haushaltsverhandlungen entsprechend einwirken. Es sollte die Länder bitten, dies bei den Haushalten der Regionalträger ebenso zu tun.

11 Deutsche Rentenversicherung Bund muss die Informations- und Kommunikationstechnik der Deutschen Rentenversicherung besser koordinieren

(Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

11.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund ist seit der Organisationsreform im Jahre 2005 neben ihrer Aufgabe als Versicherungsträger auch für die trägerübergreifende Koordinierung der Informations- und Kommunikationstechnik der gesamten Deutschen Rentenversicherung zuständig. Wesentliche Koordinierungserfolge bei Beschaffung, Bündelung und Standardisierung von IuK-Systemen stehen noch aus. Daher konnten erhebliche Einsparpotenziale bei Personal- und Sachkosten der Deutschen Rentenversicherung bislang noch nicht realisiert werden.

11.1

Bei der Organisationsreform der Rentenversicherung im Jahre 2005 wurden der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund) die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben, auch für die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) der gesamten Deutschen Rentenversicherung (DRV), übertragen. Die zur Koordinierung der IuK geschaffenen Gremien der DRV Bund, in denen alle Träger der DRV vertreten sind, können verbindliche Beschlüsse fassen.

Bei der Prüfung der Wirksamkeit der Koordinierungs- und Kooperationsbemühungen für die IuK der DRV stellte der Bundesrechnungshof erhebliche Defizite fest. So bestanden große Einsparpotenziale bei der IuK der DRV sowohl durch einheitliches Verhandeln bei Beschaffungen als auch in der effizienteren Nutzung der vorhandenen Hard- und Software. Tatsächlich wurden nur wenige IuK-Systeme DRV-weit gemeinsam geplant oder betrieben. Trägerübergreifende Kooperationen und Konzentrationen von IuK-Leistungen in der DRV bestanden nur in wenigen Fällen. Hierbei arbeiteten meist nur einzelne Träger der DRV zusammen. Deshalb waren viele IuK-Systeme und -Maßnahmen der Träger redundant. Beispielsweise setzten die Träger für ihre betriebswirtschaftlichen Anwendungen insgesamt sieben unterschiedliche Softwarelösungen für die Prozesse des Einkaufs, der Buchhaltung sowie der Kostenrechnung ein. Bei den Datennetzen ermittelten Projektgruppen der DRV Einsparmöglichkeiten durch gemeinsames Handeln in der Größenordnung zwischen 30 und 50 % gegenüber den tatsächlich gezahlten Preisen.

Zudem legten die Rentenversicherungsträger für ihre IuK nicht fest, welche Aufgaben in der übergreifenden Zuständigkeit der DRV Bund liegen und damit von ihr wahrzunehmen sind. Es gab keine verbindlichen Beschlüsse zur Standardisierung von Hard- und Software in der DRV.

Einer zügigen Umsetzung von Synergiemaßnahmen standen verschiedene Hindernisse entgegen. So verweigerten im Jahre 2006 einzelne Träger verbindliche Abnahmeerklärungen bei der langjährig geplanten Ausschreibung des Datennetzes der DRV und schwächten damit die gemeinsame Nachfragemacht. Einzelne Regionalträger stimmten sich untereinander ab, um ihre jeweiligen Positionen in den IuK-Gremien der DRV besser durchsetzen zu können. Andere Regionalträger sahen eine DRV-weite IuK-Standardisierung als nachteilig an. Stattdessen bestanden sie auf einem „Wettbewerb unterschiedlicher IuK-Systeme“. Zudem ist im gemeinsamen IT-Rahmenkonzept der DRV der Grundsatz „in der Vergangenheit getätigte Investitionen zu schützen“ ohne jede Einschränkung verankert.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die DRV mangels ausreichender Koordinierung und Kooperation erhebliche Einsparmöglichkeiten nicht genutzt hat. Im Wesentlichen bestanden folgende Defizite:

- Zu einer gemeinsamen IuK-Strategie fehlten der DRV wichtige Bausteine wie ein IuK-Gesamtplan, ein strategischer IuK-Maßnahmenkatalog und ein Meilensteinplan.
- Die Ziele, die sich die Träger für den IuK-Bereich der DRV setzten, waren nicht mit Messgrößen unterlegt. So war der Grad der Zielerreichung nicht messbar.
- Der DRV Bund lagen weder die IT-Rahmenkonzepte der Träger vor, noch hatte sie einen systematischen Überblick über alle in der DRV betriebenen IuK-Systeme. Sie kannte auch nicht die insgesamt für IuK-Zwecke anfallenden Personal- und Sachkosten.
- Diejenigen Regelungen, die für die Zusammenarbeit im IuK-Bereich der DRV beschlossen worden waren, sahen die selbstständigen Träger als nicht verbindlich für sich an.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund darauf hingewiesen, dass erhebliche Einsparungen vor allem durch gemeinsame Beschaffungen und Standardisierung sowie beim Betrieb der IuK möglich sind. Um deren Synergieeffekte bestimmen zu können, hätte die DRV Bund dafür sorgen müssen, dass die hierfür erforderlichen Daten erhoben werden.

Das von Regionalträgern favorisierte „Wettbewerbsmodell“ macht nur solange Sinn, wie bei ihnen aus zwingenden technischen Gründen noch unterschiedliche IuK-Systeme betrieben werden müssen. Diese Bedingung erfüllt die Investitionsschutzklausel im gemeinsamen IT-Rahmenkonzept der DRV nicht. Sie bildet vielmehr nur ein weiteres erhebliches Hindernis, vorhandene Synergien und damit Einsparmöglichkeiten in der IuK der DRV zu nutzen.

Im Sinne eines wirtschaftlichen Handelns hat der Bundesrechnungshof empfohlen:

- Die DRV sollte alsbald eine verbindliche IuK-Strategie festlegen, die Grundlage aller weiteren Aktivitäten sein muss. Daraus sind messbare Ziele abzuleiten und Termine zu setzen.
- Die Rentenversicherungsträger sollten verbindlich festlegen, welche konkreten IuK-Aufgaben übergreifend von der DRV Bund wahrgenommen werden sollen.
- Mit einer Aufgaben- und Prozessanalyse ist zu prüfen, inwieweit eine Bündelung von IuK-Aufgaben in Kompetenz- und Dienstleistungszentren für die gesamte DRV wirtschaftlich ist.
- IuK-Vorhaben sollten möglichst gemeinsam geplant und durchgeführt werden, damit Redundanzen und Parallelentwicklungen vermieden werden. Dazu ist eine Bestandsaufnahme notwendig, welche IuK-Verfahren mit welchem Ressourceneinsatz in der DRV betrieben werden und welche IuK-Vorhaben geplant sind.

11.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat in seiner Stellungnahme die Forderungen des Bundesrechnungshofes ausdrücklich unterstützt. Es liege im besonderen Interesse der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, dass die vom Bundesrechnungshof angemahnten Maßnahmen mit Nachdruck vorangetrieben würden. Es verkenne aber auch nicht die Größenordnung der Aufgabe, die eine sehr schnelle Umsetzung nicht zulasse.

Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Defizite bei der Koordinierung und Harmonisierung der IuK seien auch darauf zurückzuführen, dass die DRV Bund trotz ihrer Koordinierungsaufgabe keine Weisungskompetenzen gegenüber den Regionalträgern der Rentenversicherung habe.

Da weder das Bundesministerium noch das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde der Bundesträger rechtliche Möglichkeiten hätten, die Regionalträger auf eine bestimmte Vorgehensweise festzulegen, komme den Prüfungsaktivitäten des Bundesrechnungshofes eine besondere Bedeutung zu.

Die DRV Bund hat grundsätzlich große Rationalisierungspotenziale im IuK-Bereich eingeräumt. Die IuK-Standardisierung sei eine Daueraufgabe. Historisch bedingte Redundanzen würden sukzessive abgebaut. Ziel sei es, die IuK-Aufgaben zu konsolidieren und zu harmonisieren. Entsprechende Projekte seien initiiert und teilweise bereits abgeschlossen. Die wirtschaftlich sinnvolle regionenübergreifende Kooperation und Konzentration von IT-Leistungen sei in den letzten Jahren weit vorangeschritten. Vorhandene Synergiepotenziale könnten u. a. aus Gründen des Investitionsschutzes sinnvoll nur sukzessive erschlossen werden.

Für die Beurteilung angestoßener Maßnahmen seien die Komplexität und der Umfang der Organisationsreform zu beachten. Die trägerübergreifenden IuK-Aufgaben seien im gemeinsamen IT-RK aufgeführt. Bei der Aufgabenverteilung werde vereinbart, welche Aufgabe – sofern es sich nicht um Grundsatz- und Querschnittsaufgaben handelt – von welchem Träger übernommen wird. Die Zusammenarbeit zwischen den Trägern im IuK-Bereich funktioniere auch ohne verbindliche Beschlüsse. Die bestehende IuK-Vereinbarung der Träger werde evaluiert; dabei würde auch die Messbarkeit der Ziele betrachtet.

Die noch nicht abgeschlossenen Bausteine zur IuK-Strategie würden von den zuständigen Gremien der DRV erstellt und dabei auch die Zielvorgaben weiter spezifiziert und präzisiert. Derzeit würden Konzepte erarbeitet, wie alle relevanten Informationen zum IuK-Einsatz in der gesamten DRV zusammengetragen werden sollen. Es werde diskutiert, inwieweit die Träger der DRV Bund ihre IT-RK zur Verfügung stellen könnten. Eine Übersicht zu den

insgesamt für IuK-Zwecke anfallenden Personal- und Sachkosten werde erarbeitet.

11.4

Die Koordinierung und Standardisierung der IuK-Systeme in der DRV stecken nach Auffassung des Bundesrechnungshofes immer noch in den Anfängen. Die DRV Bund hat zwar eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, die dazu beitragen können, die bedeutenden Einsparpotenziale im IuK-Bereich zu heben. Eine bessere Koordinierung und Kooperation stehen aber größtenteils noch aus.

Die DRV Bund sollte zunächst im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittszuständigkeit dafür sorgen, dass eine für alle Rentenversicherungsträger verbindliche IuK-Strategie erarbeitet wird. An diese IuK-Strategie muss ein effektives Multiprojektmanagement mit messbaren Zielen anknüpfen, damit die Synergiepotenziale zügig umgesetzt werden können.

Für die Entscheidung, inwieweit ein neues IuK-System ein vorhandenes ersetzen soll, dürfen allein Wirtschaftlichkeitsaspekte, nicht aber ein grundsätzlich vorgesehener Investitionsschutz maßgeblich sein. Nach Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes können durch die Hebelwirkung der IuK in den unterstützten Geschäftsprozessen mittelbar größere Einsparpotenziale als in der IuK selbst erzielt werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, alle vorhandenen Instrumente zu nutzen, um die Wirtschaftlichkeitspotenziale voll auszuschöpfen. Wenn dies mit den vorhandenen Instrumenten nachweislich nicht möglich sein sollte, sollte das Bundesministerium hierüber den Gesetzgeber informieren.

12 Millionenverluste bei Rehabilitationszentren der Deutschen Rentenversicherung Bund
(Kapitel 1113 Titel 636 81)

12.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund betreibt 22 eigene Rehabilitationszentren. Die Hälfte dieser Zentren erwirtschaftet seit Jahren Millionenverluste, obwohl ihnen vergleichsweise hohe Pflegesätze vergütet und Rehabilitanden vorrangig zugewiesen wurden. Die Deutsche Rentenversicherung Bund gleicht die Verluste aus. Bislang hat sie nicht untersucht, wie sie die Pflegesätze senken und ihre Rehabilitationszentren verlustfrei führen kann.

12.1

Für stationäre medizinische Rehabilitationsmaßnahmen der Rentenversicherungsträger standen im Jahre 2007 in mehr als 1 100 privat betriebenen Rehabilitationskliniken (Rehabilitationskliniken) 150 000 Rehabilitationsbetten bereit. Darüber hinaus halten alle Rentenversicherungsträger in ihren 95 trägereigenen Rehabilitationskliniken mehr als 18 000 Betten vor. Die DRV Bund errechnete für das Jahr 2007 aus rund 750 000 bewilligten Rehabilitationsmaßnahmen aller Rentenversicherungsträger und einer indikationsabhängigen durchschnittlichen Rehabilitationsdauer einen Bedarf von 63 000 Rehabilitationsbetten.

Unter Berücksichtigung der Nachfrage der übrigen Rehabilitationsträger, z. B. der Krankenkassen, waren die privat betriebenen Rehabilitationskliniken durchschnittlich zu weniger als 80 % ausgelastet.

Die gesetzliche Rentenversicherung verfügt über ein Programm, um die Qualität der medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen zu sichern. Die darin festgelegten Qualitätskriterien müssen sowohl die trägereigenen als auch die privat betriebenen Rehabilitationskliniken erfüllen, um mit Rehabilitanden der gesetzlichen Rentenversicherung belegt zu werden.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) unterhält 27 Rehabilitationskliniken, die sie als Eigenbetriebe führt. Mitte der 1990er-Jahre fasste sie diese an 22 Standorten zu Rehabilitationszentren (Reha-Zentren) zusammen. Ein Reha-Zentrum besteht somit aus einer oder mehreren Rehabilitationskliniken. Durch die Zusammenfassung erzielte die DRV Bund Synergieeffekte, vor allem in der Verwaltung, in der Verpflegung und im technischen Dienst.

Die Reha-Zentren waren im Jahre 2007 durchschnittlich zu 97,5 % ausgelastet. Dennoch erwirtschaftete die Hälfte der Reha-Zentren erhebliche Verluste. Im Jahre 2007 beliefen sich diese auf 5 Mio. Euro. Seit seiner Gründung im Jahre 1999 bis zum Jahre 2007 entstanden bei einem Reha-Zentrum Verluste von 26 Mio. Euro, bei einem anderen im selben Zeitraum 9 Mio. Euro. Die DRV Bund gleicht alle Verluste der Reha-Zentren aus ihrem Haushalt aus. Welche Konsequenzen aus den bisherigen Verlusten zu ziehen sind und wie ein verlustfreier Betrieb der Zentren erreicht werden könnte, hat sie bislang nicht untersucht.

Für stationäre medizinische Reha-Maßnahmen liegen die durchschnittlichen Pflegesätze der Reha-Zentren seit Jahren über denen privater Rehabilitationskliniken. So betrugen die Pflegesätze für die Indikation Stoffwechsel im Jahre 2007 bei den Reha-Zentren der DRV Bund 117 Euro gegenüber 108 Euro bei privaten Rehabilitationskliniken, die von der DRV Bund belegt werden (Vertragskliniken). Die DRV Bund weist Rehabilitanden vorrangig ihren Reha-Zentren zu, nicht den günstigeren Vertragskliniken (vgl. Bemerkung Nr. 13).

Um die Pflegesätze zu senken, vereinbarte die DRV Bund in den letzten Jahren mit anderen Rentenversicherungsträgern eine Zusammenarbeit von Rehabilitationskliniken am selben Standort. Bis wann kostensenkende Maßnahmen durchgeführt sein müssen, geben die Kooperationsvereinbarungen nicht vor.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat eine umfassende Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Reha-Zentren gefordert. Darin sollte geklärt werden, ob die Kosten der Reha-Zentren gesenkt, deren Pflegesätze an die der Vertragskliniken herangeführt und die Reha-Zentren verlustfrei geführt werden können. Falls dies nicht gelingt, sollte geprüft werden, welche Konsequenzen für die betreffenden Reha-Zentren zu ziehen sind.

12.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat darauf verwiesen, dass die DRV Bund in einigen Reha-Zentren umfangreiche Baumaßnahmen durchgeführt habe. Für 23 Mio. Euro seien der Brandschutz und die Barrierefreiheit verbessert worden. Während der Baumaßnahmen hätten die Reha-Zentren nur eingeschränkt belegt werden können.

Die DRV Bund vergleiche die Pflegesätze ihrer Reha-Zentren mit den Pflegesätzen anderer Anbieter. Dazu ermittle sie Preisspannen zwischen den Vertragskliniken aller Rentenversicherungsträger. Diese Preisspannen ermöglichten es, die unterschiedliche Qualität der Rehabilitationskliniken (Personal-, Sachausstattung) zu berücksichtigen.

Die durchschnittlichen Pflegesätze aller eigenen Reha-Zentren würden im Vergleich zu den oberen Pflegesätzen der Vertragskliniken sinken. Im Jahre 2007 hätten sie bereits 3,32 % darunter gelegen. Insgesamt hätten die Reha-Zentren im Jahre 2007 Gewinne erwirtschaftet.

12.4

Die Baumaßnahmen der DRV Bund können die Verluste der Reha-Zentren nicht rechtfertigen. Die Verbesserung des Brandschutzes beruht auf baurechtlichen Vorgaben, die für alle Kliniken gelten. Bauinvestitionen sind über viele Jahre abzuschreiben. Soweit baubedingte Nutzungseinschränkungen Einnahmeausfälle verursachen, erhalten auch die Vertragskliniken diese nicht gesondert ersetzt. Sie müssen diese über die Pflegesätze erwirtschaften. Für die Barrierefreiheit gilt, dass die DRV Bund auch den Vertragskliniken vorgeben kann, diese zu schaffen.

Zwischen den Reha-Zentren und den Vertragskliniken bestehen keine Qualitätsunterschiede. Die DRV Bund belegt Vertragskliniken nur dann, wenn sie die geforderten Qualitätsstandards zur Personal- und Sachausstattung erfüllen. Die zu Vergleichen herangezogenen Vertragskliniken mit günstigeren Pflegesätzen erfüllen diese Qualitätsstandards. Sie konkurrieren unmittelbar mit den trägereigenen Reha-Zentren um die Belegungen. Die Reha-Zentren haben dabei den Wettbewerbsvorteil, infolge der vorrangigen Belegung besser ausgelastet zu sein. Umso eher sollte es ihnen möglich sein, ihre wirtschaftliche Lage zu verbessern.

Unmaßgeblich ist, ob die durchschnittlichen Pflegesätze der Reha-Zentren niedriger sind als die oberen Pflegesätze der Vertragskliniken. Sie liegen damit immer noch über den durchschnittlichen Sätzen der Vertragskliniken. Auch der Hinweis des Bundesministeriums auf das Gesamtergebnis aller Reha-Zentren überzeugt nicht. Entscheidend ist vielmehr, ob jedes einzelne Reha-Zentrum verlustfrei arbeitet. Die DRV Bund sollte Reha-Zentren nur dann fortführen, wenn dies gewährleistet ist.

Das Bundesministerium sollte die DRV Bund mit Blick darauf, dass am Rehabilitationsmarkt ausreichende Kapazitäten vorhanden sind, veranlassen, für die seit Jahren mit Verlust arbeitenden Reha-Zentren Konzepte zu entwickeln. Diese müssen Aussagen darüber treffen, wie und bis wann die Kosten zu senken sind, um die Pflegesätze an die der Vertragskliniken heranzuführen und die Reha-Zentren verlustfrei zu führen. Die Aussagen sind mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterlegen. Falls die Ziele nicht erreichbar sein sollten, müssen Optionen aufgezeigt werden, welche Konsequenzen für die mit Verlust arbeitenden Zentren zu ziehen sind.

13 Rentenversicherungsträger beschaffen medizinische Rehabilitationsmaßnahmen von jährlich rund 1,5 Mrd. Euro ohne Wettbewerb
(Kapitel 1113 Titel 636 81)

13.0

Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung lassen medizinische Rehabilitationsmaßnahmen für jährlich rund 1,5 Mrd. Euro in privaten Rehabilitationskliniken erbringen. Bei der Auftragsvergabe fehlte es an einem ausreichenden Qualitäts- und Preiswettbewerb, weil sich die Träger auf ausgewählte Vertragskliniken beschränkten. Ihre Entscheidungen zur Auswahl der Rehabilitationskliniken und deren Belegung waren nicht transparent. Dadurch versäumten die Träger, in einem korruptionsgefährdeten Bereich wirksam Bestechlichkeit vorzubeugen.

13.1

13.1.1

Für medizinische Rehabilitationen sind die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) als Bundesträger und die Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung (Regionalträger) zuständig. Der DRV Bund obliegen daneben Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der Deutschen Rentenversicherung.

Ein Drittel aller medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen lassen die DRV Bund und die Regionalträger in eigenen Rehabilitationskliniken, zwei Drittel in privaten Rehabilitationskliniken (Vertragskliniken) erbringen (vgl. Nr. 12). Die Rentenversicherungsträger schrieben diese nicht öffentlich aus. Für medizinische Rehabilitationsmaßnahmen in den Vertragskliniken leisteten sie zusammen jährlich rund 1,5 Mrd. Euro. Die DRV Bund zahlte beispielsweise an 34 Vertragskliniken jeweils mehr als

5 Mio. Euro jährlich. Für einzelne Rehabilitationsmaßnahmen müssen die DRV Bund und die Regionalträger je nach Art der Erkrankung zwischen 3 000 Euro und 9 000 Euro entrichten.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte bei der DRV Bund und drei Regionalträgern, wie sie medizinische Rehabilitationsmaßnahmen bei den Vertragskliniken beschafften und diese mit Rehabilitanden belegten.

Nach seinen Feststellungen schlossen die DRV Bund und die Regionalträger zunächst (Rahmen-)Verträge mit ausgewählten Vertragskliniken auf unbestimmte Zeit und vereinbarten die Vergütungssätze für die medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen. Die Vertragsbeziehungen zu den Vertragskliniken bestanden teilweise seit den 1950er-Jahren. Neue Angebote privater Rehabilitationskliniken lehnten die Regionalträger und die DRV Bund im Wesentlichen mit der Begründung ab, es gebe keinen Bedarf für eine Zusammenarbeit mit weiteren Einrichtungen. Ob sie deren Angebote geprüft hatten, dokumentierten sie nicht.

Die Regionalträger gaben intern vor, wie viele Rehabilitanden sie den einzelnen Vertragskliniken zuweisen wollen (Kontingente). Bei einem Regionalträger legten Mitarbeiter der Verwaltung und des ärztlichen Dienstes mit der Geschäftsführung die Kontingente fest; bei den beiden anderen bestimmte jeweils ein Mitglied der Geschäftsführung allein die Kontingente. Für die Beschäftigten der Regionalträger waren die Kontingente verbindlich und sollten ausgeschöpft werden. In einigen Fällen änderten die Regionalträger die Kontingente nachträglich. Weder dokumentierten sie, wie sie die einzelnen Kontingente errechnet hatten, noch, warum sie festgelegte Kontingente später änderten.

Die DRV Bund und die Regionalträger nutzten IT-Programme, um für Rehabilitanden die geeignete Klinik (eigene Kliniken und Vertragskliniken) auszuwählen. Die Programme erzeugten automatisch Listen mit einer Rangfolge in Frage kommender Rehabilitationskliniken. Die Beschäftigten konnten von der Programmempfehlung abweichen, ohne dies zu begründen. Die Programme speicherten nicht, ob die Beschäftigten einem Vorschlag gefolgt waren oder nicht.

Die DRV Bund traf im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittsaufgaben bislang keine Regelungen zur Vergabe von Leistungen an die Vertragskliniken, zur Bildung der Kontingente oder zur Zuweisung von Rehabilitanden. Ein Grund für die Nichtanwendung des Vergaberechts war, dass durch Rechtsprechung nicht entschieden ist, ob medizinische Rehabilitationsleistungen nach dem Vergaberecht zu beschaffen sind. Nach Auffassung der Rentenversicherungsträger ist das Sozialrecht vorrangiges Recht, das Vergaberecht ausschließe.

Für die DRV Bund gilt die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (Korruptionsrichtlinie). Nach dieser ist die Transparenz von Entscheidungen einschließlich ihrer Vorbereitung sicherzustellen, z. B. durch eine IT-gestützte Vorgangskontrolle sowie eine genaue und vollständige verfahrensbegleitende Dokumentation. Ein Arbeitsgebiet ist nach den Bestimmungen der Korruptionsrichtlinie u. a. besonders korruptionsgefährdet, wenn dort Haushaltsmittel in größerem Umfang bewirtschaftet werden und Dritte hierdurch einen bedeutenden materiellen Vorteil erhalten.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die DRV Bund und die Regionalträger seit Jahrzehnten nur mit einer begrenzten Zahl privater Rehabilitationskliniken Verträge schlossen, neue Anbieter jedoch kaum berücksichtigten. Damit schotteten sie dauerhaft Konkurrenten vom Rehabilitationsmarkt ab und verhinderten einen Qualitäts- und Preiswettbewerb unter den Anbietern.

Wenn Rentenversicherungsträger bei der Beschaffung von medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen Auswahlentscheidungen treffen und damit Ermessen ausüben, sind sie an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden. Sie dürfen bestimmte Leistungsanbieter nicht willkürlich bevorzugen. Ihre Ermessensauswahl müssen sie aufgrund sachlicher Gründe treffen. Entscheidungen müssen sie so dokumentieren, dass sie von Aufsichtsbehörden und Gerichten überprüfbar sind. Die Verfahren bei der DRV Bund und bei den Regionalträgern genügen diesen Vorgaben nicht.

Die fehlende Dokumentation der Auswahl verstößt auch gegen das Transparenzgebot nach der Korruptionsrichtlinie. Die Vergabe an die Vertragskliniken ist korruptionsgefährdet, weil Haushaltsmittel in erheblichem Umfang verausgabt werden. Um eine einheitliche Verfahrensweise zu gewährleisten, sollte die DRV Bund im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittsaufgaben auch bei den übrigen Rentenversicherungsträgern auf entsprechende Regelungen hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die Verfahren zur Bildung der Kontingente bei den Regionalträgern bemängelt. Sie lassen weder erkennen, wie diese die einzelnen Kontingente errechnet hatten, noch, warum sie festgelegte Kontingente änderten. Dies erscheint besonders bedenklich, wenn nur eine Person die maßgeblichen Entscheidungen trifft. Zu beanstanden waren auch die Abläufe bei der Zuweisung der Rehabilitanden an die Rehabilitationskliniken. Die Gründe für eine Zuweisung waren aufgrund unzureichender Dokumentation durch die IT-Programme und die Beschäftigten nicht überprüfbar. Die Bildung der Kontingente und die praktizierte Zuweisung an Vertragskliniken bergen ein Korruptionspotenzial. Bereits eine zusätzliche Zuweisung wöchentlich verschafft einer Vertragsklinik Mehreinnahmen zwischen 156 000 Euro und 468 000 Euro jährlich. Die Gründe für ein Abweichen von IT-gestützten Vorschlägen bei der Auswahl einer Vertragsklinik müssen deshalb überprüfbar dokumentiert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund aufgefordert, für transparente und sachgerechte Verfahren zu sorgen. Insbesondere sollte geregelt werden, wie Vertragskliniken auszuwählen, Kontingente zu bilden oder zu ändern und nach welchen Kriterien Rehabilitanden den einzelnen Vertragskliniken zuzuweisen sind. Alle maßgebenden Entscheidungsschritte sollten entsprechend den Regelungen der Korruptionsrichtlinie vollständig dokumentiert werden. Im Rahmen ihrer Grundsatz- und Querschnittsaufgaben sollte die DRV Bund auf entsprechende Regelungen für alle Rentenversicherungsträger hinwirken.

13.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Verfahren der Regionalträger für berechtigt gehalten. Es plane, die zuständigen Aufsichtsbehörden damit zu befassen. Zur Frage der Ausschreibungspflicht sei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) abzuwarten.

Die Entscheidungen der DRV Bund hat es demgegenüber für nachvollziehbar und transparent erachtet. Bei der Zuweisung an eine Rehabilitationsklinik würden Abweichungen von den IT-gestützten Vorschlägen in der Versichertenakte festgehalten, insbesondere bei Geltendmachung eines Wunsch- und Wahlrechts. Eine darüber hinausgehende Dokumentation der Entscheidungsgründe erfordere mehr Personal. Die DRV Bund sei aber bereit, bei der Konzeption eines für das Jahresende 2016 angestrebten einheitlichen neuen IT-Programms für die gesamte Rentenversicherung zusätzliche Dokumentationsmöglichkeiten zu prüfen.

13.4

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, dass das Bundesministerium mit den Aufsichtsbehörden der Länder die Verfahren der Regionalträger erörtern will. Dabei sollte es auf ein einheitliches, transparentes Verfahren bei der Auswahl der Vertragskliniken, bei Bildung und eventueller Änderung der Kontingente und bei der Zuweisungspraxis an Vertragskliniken hinwirken.

Zwar ist bislang höchstrichterlich noch nicht entschieden, ob die Rentenversicherungsträger verpflichtet sind, medizinische Rehabilitationsmaßnahmen öffentlich auszuschreiben. Die bislang zur Anwendbarkeit des Vergaberechts im Sozialrecht ergangenen Gerichtsentscheidungen deuten darauf hin, dass das Vergaberecht auch im Rehabilitationsbereich anzuwenden ist. Mit Blick darauf und im Interesse von Wettbewerb um Qualität und Preise, Transparenz und Nichtdiskriminierung von Anbietern empfiehlt der Bundesrechnungshof, bei der Beschaffung von medizinischen Rehabilitationsmaßnahmen durch die Rentenversicherungsträger die Grundsätze des Vergaberechts anzuwenden.

Nicht plausibel ist, weshalb das Bundesministerium Mängel bei der DRV Bund nicht anerkennt oder nicht beseitigen will. Ein Hinweis in der Versichertenakte erzeugt keine ausreichende Transparenz, weil dort nur das Umsetzen des Wunsch- und Wahlrechts festgehalten wird. Wegen fehlender Dokumentation der IT-gestützten Vorschläge und eines etwaigen Abweichens hiervon sind die Gründe für eine Zuweisung an eine Rehabilitationsklinik im Einzelfall nicht überprüfbar. Dieser Mangel ist nicht bis zum Jahre 2016 hinnehmbar. Die DRV Bund kann den Personalaufwand gering halten, indem sie die Dokumentation durch ein entsprechend geändertes IT-Programm unterstützt.

Das Bundesministerium sollte daher die DRV Bund veranlassen,

- auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinzuwirken, um mit Hilfe eines transparenten Verfahrens nach vergaberechtlichen Grundsätzen einen Qualitäts- und Preiswettbewerb privater Rehabilitationskliniken und eine sachgerechte Kontingentbildung und Zuweisung an die Kliniken zu fördern, sowie
- in ihrem Geschäftsbereich für eine hinreichende Dokumentation zu sorgen, um die Entscheidungen entsprechend der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung transparent zu gestalten.

14 Deutsche Rentenversicherung Saarland betätigt sich in nicht zulässigen Geschäftsfeldern
(Kapitel 1113 Titel 636 81)

14.0

Die Deutsche Rentenversicherung Saarland ist Hauptgesellschafterin einer GmbH. Deren Aufgaben haben sich im Laufe der Zeit immer stärker weg von der Rehabilitation hin zur Behandlung akuter Erkrankungen verschoben. Die GmbH führt damit Geschäfte, die außerhalb der Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers liegen. Seit über 20 Jahren hat sie nichts mehr unternommen, um die Geschäfte der GmbH auf die Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers zu beschränken oder sich von ihrer Beteiligung zu trennen.

14.1

Seit ihrer Gründung im Jahre 1947 ist die Deutsche Rentenversicherung Saarland (DRV Saarland) Gesellschafterin einer GmbH. Ihr Gesellschaftsanteil beträgt 45,61 %. Die GmbH betrieb zunächst eine Lungenheilstätte. Im Laufe der Zeit errichtete sie ein geriatrisches Krankenhaus, eine sozialpsychiatrische Klinik, eine Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie, ein Arbeitstrainings- und Rehabilitationszentrum sowie eine geriatrische Rehabilitationsklinik. Außerdem übernahm sie von verschiedenen Trägern Akutkrankenhäuser im Saarland und in Rheinland-Pfalz, in denen erkrankte Personen stationär behandelt werden. Zudem gehört ein Lehrinstitut für Gesundheitsberufe zur GmbH. Daneben beteiligte sich die GmbH an einer Blutspendezentrale und an einem gewerb-

lichen Unternehmen, das in der Forschung und Entwicklung tätig ist.

Die Akutkrankenhäuser und Rehabilitationseinrichtungen der GmbH verfügten im Jahre 2007 über insgesamt 1 803 stationäre Planbetten und 288 Tagesklinikplätze. Die GmbH hatte im Mai 2007 insgesamt 3 764 Beschäftigte. Mehr als 80 % des geschäftlichen Umsatzes der GmbH entfällt auf die Akutkrankenhäuser. Die GmbH plant, deren Umsatz weiter zu steigern.

Von den Geschäften der GmbH gehört lediglich die Rehabilitation zu den Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers. Diese dürfen nach § 30 Abs. 1 SGB IV nur Geschäfte zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben führen. Ihre Mittel dürfen sie auch nur für diese Aufgaben verwenden. Die Vorschrift soll die Beitragszahler vor Fremdlasten bewahren.

Die Tuberkulose-Heilbehandlung war ursprünglich eine Aufgabe der Rentenversicherung. Diese Sonderregelung war bis zum Jahresende 1985 befristet.

Seit dem Jahre 1986 sieht es auch die DRV Saarland als problematisch an, dass die Geschäfte der GmbH nicht mit ihren Aufgaben als Rentenversicherungsträger übereinstimmen. Sie setzte sich deshalb dafür ein, die GmbH in die Geschäfte „Krankenhaus“ und „Rehabilitation“ aufzuspalten. Die Mitgesellschafter verweigerten dazu die nach der Satzung notwendige Zustimmung. Spätere Versuche der DRV Saarland, ihre Beteiligung an der GmbH zu reduzieren, blieben ebenfalls wegen der fehlenden Zustimmung der Mitgesellschafter erfolglos. Die Möglichkeit, sich aus der GmbH völlig zurückzuziehen, erwog die DRV Saarland nicht.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die DRV Saarland sich an Geschäften beteiligt, die nicht den gesetzlichen Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers entsprechen. Die Geschäfte der GmbH haben sich im Laufe der Zeit immer stärker von der Rehabilitation zur Akutversorgung von Patienten verschoben. Die DRV Saarland verstößt damit gegen § 30 Abs. 1 SGB IV. Unerheblich ist dabei, dass die DRV Saarland die nicht zugelassenen Geschäfte nicht unmittelbar führt.

Die Beteiligung an der GmbH birgt für die DRV Saarland finanzielle Risiken. Es können jederzeit Verluste eintreten, die das wirtschaftliche Überleben der GmbH gefährden. Zwar handelt es sich um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, bei der die Gesellschafter nur mit ihrer Einlage haften. Diese Sichtweise berücksichtigt jedoch nicht das geschäftliche und gesellschaftspolitische Umfeld der GmbH. Die derzeitigen Gesellschafter sind faktisch gezwungen, die GmbH im Falle einer wirtschaftlichen Schieflage finanziell zu unterstützen. So könnte sich die DRV Saarland als Hauptgesellschafterin kaum dem öffentlichen Druck entziehen, die GmbH als großen regionalen Akutkrankenhausträger und Arbeitgeber zu erhalten.

Die DRV Saarland hat nicht alles unternommen, um sich von ihrer Beteiligung an der GmbH zu lösen. Insbesondere hat sie nicht geprüft, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, sich vollständig aus der GmbH zurückzuziehen.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Saarland aufgefordert, ihre Beteiligung an der GmbH auf die gesetzlich zugelassenen Aufgaben zu beschränken oder sich von ihrer Beteiligung ganz zu trennen. Sofern die Mitgesellschafter dazu weiterhin ihre Zustimmung verweigern, sollte sie rechtliche Möglichkeiten prüfen, diese herbeizuführen.

14.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat Handlungsbedarf eingeräumt. Es hat aber zu bedenken gegeben, dass keine schnelle Lösung möglich sei. Der Gesellschaftsvertrag sehe eine Zustimmung der Mitgesellschafter vor, wenn Geschäfte der Gesellschaft anders gegliedert oder Geschäftsanteile veräußert werden sollen. Die DRV Saarland habe erfolglos versucht, entsprechende Zustimmungen der Mitgesellschafter zu erhalten.

Das Bundesministerium sieht kein finanzielles Risiko darin, dass die DRV Saarland an der GmbH beteiligt ist. Es verweist auf die solide Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der Gesellschaft.

14.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich die DRV Saarland bemüht hatte, die Geschäfte der GmbH zu trennen. Allein der Hinweis auf die fehlenden Zustimmungen der anderen Gesellschafter reicht aber nicht aus, die weitere Beteiligung an der GmbH zu rechtfertigen. Seit dem Jahre 1986 steht diese im Widerspruch zu den gesetzlichen Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers. Seit über 20 Jahren hat die DRV Saarland nichts mehr unternommen, um ihre Beteiligung an der GmbH an die gesetzlichen Vorgaben anzupassen und damit ihre Beitragszahler vor Fremdbelastungen zu schützen.

Ob die GmbH derzeit über eine solide Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage verfügt, ist nicht entscheidend. Erlösrückgänge bei Krankenhausleistungen könnten sich jederzeit aus Änderungen im Gesundheitswesen ergeben. Beispielsweise könnten krankenhausindividuelle Basisfallwerte an den niedrigeren Landesbasisfallwert angepasst werden. Außerdem ist angestrebt, einen noch niedrigeren bundeseinheitlichen Fallwert einzuführen. Als Basisfallwert bezeichnet man den Betrag, der bei der Berechnung der Preise für die Krankenhausbehandlung zugrunde gelegt wird.

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, dass die DRV Saarland

- ihre Beteiligung an der GmbH auf den gesetzlich zulässigen Rahmen durch Aufspaltung der GmbH beschränkt oder

- ihre Beteiligung an der GmbH vollständig aufgibt.

Es sollte zugleich darauf dringen, dass die DRV Saarland bis dahin als Gesellschafterin keinen neuen Geschäften der GmbH mehr zustimmt, die über den Aufgabenkreis der DRV Saarland hinausgehen.

Zu diesem Zweck sollte sie die Mitgesellschafter erneut – unter Hinweis auf die Grenzen des § 30 Abs. 1 SGB IV – zur Zustimmung auffordern. Wird diese Zustimmung verweigert, ist eine Auflösungsklage gegen die GmbH zu erheben.

15 Unnötige Meldungen führen zu Aufwand in zweistelliger Millionenhöhe
(Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

15.0

Die Rentenversicherungsträger fordern von der Bundesagentur für Arbeit zusätzliche Meldungen für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen. Wenn diese der Forderung nachkommt, entsteht bei ihr allein für die Fälle der letzten zwei Jahre ein Aufwand von 18 Mio. Euro. Erheben die Rentenversicherungsträger die geforderten Daten selbst, sind es sogar über 70 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgezeigt, wie die Rentenversicherungsträger ihre Aufgaben auch ohne diese Meldungen wahrnehmen können. Er hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Rentenversicherungsträger auf die zusätzlichen Meldungen und auf umfassende eigene Datenerhebungen verzichten.

15.1

Im Jahre 2005 wurde die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitslosengeld II) als bedarfsbezogene Sozialleistung für erwerbsfähige, hilfebedürftige Personen eingeführt. Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, sind nicht immer arbeitslos. Arbeitslosengeld II kann z. B. auch bei Weiterbildungsmaßnahmen oder als Aufstockung auf einen geringen Verdienst gezahlt werden.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zahlt für Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, Pflichtbeiträge zur Rentenversicherung. Sie meldet die Beitragszeiten an die Rentenversicherungsträger. Diese speichern die gemeldeten Daten für alle Versicherten in Versicherungskonten für die spätere Rentenberechnung. Ende 2007 zahlte die Bundesagentur Pflichtbeiträge für 3,5 Millionen Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen.

Die Rentenversicherungsträger fordern von der Bundesagentur zusätzlich die Meldung, ob diese Personen arbeitslos waren.

Für unter 25-jährige Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, einigten sich Bundesagentur und Rentenversicherungsträger nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf ein Meldeverfahren. Die Bundesagentur hält zusätzliche Meldungen für über 25-Jährige nicht für erforderlich und gibt diese daher nicht ab.

Bei über 25-Jährigen kann der Bezug von Arbeitslosengeld II auch als Überbrückungszeit anerkannt werden. Die Überbrückungszeit dient dazu, dass anschließende beitragsfreie Zeiten wie Schwangerschaft oder Arbeitsunfähigkeit ohne Krankengeld auf eine spätere Rente angerechnet werden können. Derartige Fälle sind sehr selten. Sie treten nach Angaben der Rentenversicherungsträger lediglich im Promillebereich auf. Die Rentenversicherungsträger konnten dem Bundesrechnungshof keinen solchen Fall aufzeigen. Eine Überbrückungszeit setzt nach einem bindenden Beschluss der Deutschen Rentenversicherung Bund voraus, dass die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger zu dieser Zeit tatsächlich arbeitslos war. Um diesen Beschluss umzusetzen, müsste nach Auffassung der Rentenversicherungsträger zeitnah für alle über 25-jährigen Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, festgestellt werden, ob sie tatsächlich arbeitslos waren. Sollte die Bundesagentur zu solchen Meldungen verpflichtet werden, würde dies auf der Basis des vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) mitgeteilten Aufwandes allein für die Fälle der Jahre 2005 bis 2007 einen Aufwand von 18 Mio. Euro verursachen. Würden die Rentenversicherungsträger die Daten selbst erheben, wären es nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes sogar über 70 Mio. Euro. Für die neuen Fälle ab Mitte 2007 entstünde weiterer Aufwand.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und die Rentenversicherungsträger darauf hingewiesen, dass sowohl die von der Bundesagentur geforderten Meldungen als auch eigene Datenerhebungen der Rentenversicherungsträger zu einem Aufwand in zweistelliger Millionenhöhe führen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass davon nach eigenen Angaben der Rentenversicherungsträger nur eine Fallzahl im Promillebereich, d. h. weniger als 20 000 Personen, betroffen ist. Diese Einzelfälle könnten die Rentenversicherungsträger im Bedarfsfalle mit der Bundesagentur oder den Leistungsempfängern klären. Dies ist auch bei anderen rentenrechtlichen Fragen üblich.

Die zusätzlichen aufwendigen Meldungen oder Datenerhebungen hat der Bundesrechnungshof für unnötig gehalten.

15.3

Das Bundesministerium hat angekündigt, gemeinsam mit den Leistungsträgern zu prüfen, ob man das Verfahren vereinfachen könne.

Die Rentenversicherungsträger meinen, dass differenzierte Meldungen der Bundesagentur notwendig seien. Sie verlangen, dass die Bundesagentur stets mitteilt, ob Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, tatsächlich arbeitslos waren. Das derzeitige Verfahren sei wegen feh-

lender technischer Voraussetzungen im Meldeverfahren der Bundesagentur aufwendig. Die Bundesagentur habe bereits im Jahre 2004 den Rentenversicherungsträgern zugesagt, differenzierte Meldungen abzugeben. Diese verursachten keinen höheren Verwaltungsaufwand für die Bundesagentur, denn die Bundesagentur wisse, ob Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, arbeitslos sind. Sobald die Bundesagentur in der Lage sei, differenzierte Meldungen abzugeben, könne sie die gewünschten Angaben für alle diese Personen machen. Die Rentenversicherungsträger wiesen darauf hin, dass das derzeitige Meldeverfahren nicht ihren Anforderungen entspreche. Dies sei nur eine Übergangslösung. Die Bundesagentur habe ihre im Jahre 2004 gegebene Zusage bislang nicht eingelöst.

15.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass man weitere zusätzliche Meldungen oder umfangreiche Datenerhebungen vermeiden sollte. Es ist unwirtschaftlich, die Bundesagentur regelmäßig zusätzliche Angaben machen zu lassen, wenn diese nur in Einzelfällen benötigt werden. Es ist auch unerheblich, dass die Bundesagentur möglicherweise den Rentenversicherungsträgern solche Meldungen zugesagt hat.

Das Bundesministerium sollte verhindern, dass durch diese Forderung der Rentenversicherungsträger hohe Kosten für zusätzliche Meldungen oder umfangreiche Datenerhebungen entstehen. Es sollte bald prüfen, inwieweit das Verfahren vereinfacht werden kann. Die Rentenversicherungsträger könnten in den Einzelfällen, in denen eine Überbrückungszeit gefordert ist,

- unabhängig von der Frage der tatsächlichen Arbeitslosigkeit den Empfang von Arbeitslosengeld II stets als ausreichend anerkennen oder
- die Frage der tatsächlichen Arbeitslosigkeit gemeinsam mit der Bundesagentur oder mit den Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, klären.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

16 Notwendige Anpassung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung seit zehn Jahren überfällig

16.0

Die vom Luftverkehrsgesetz vorgesehene Kostendeckung für Amtshandlungen der Luftfahrtverwaltung wird seit längerem nicht erreicht. Das federführende Bundesverkehrsministerium bemüht sich seit dem Jahre 2000 vergeblich, die Gebühren anzupassen. Dadurch sind dem Bund Einnahmen von rund 30 Mio. Euro entgangen.

16.1

16.1.1

Das Luftverkehrsgesetz sieht für Aufgaben der Luftfahrtverwaltung grundsätzlich kostendeckende Gebühren vor. Diese werden beispielsweise für Prüfungen zur Erlangung von Pilotenscheinen oder für die Zulassung von Flugzeugen erhoben. Näheres hierzu regelt die Kostenverordnung zu den Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen der Luftfahrtverwaltung (Kostenverordnung). Die Kostenverordnung betrifft Amtshandlungen der Behörden des Bundes wie der Länder. Sie wird vom Bundesverkehrministerium erlassen.

Zu der Kostenverordnung muss das Bundesverkehrsministerium das Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium und dem Bundeswirtschaftsministerium herstellen. Die Kostenverordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Um Gebührensätze für die Behörden der Länder festlegen zu können, müssen diese mitwirken. Zu deren Kalkulationen hat der Bund einen Anspruch auf zumindest schlüssige Informationen.

Die Kostenverordnung trat zum 1. März 1984 in Kraft. Zum 1. Juli 1995 wurden die Gebühren letztmalig pauschal erhöht.

Bei einer Prüfung der Gebühren des Luftfahrt-Bundesamtes beanstandete der Bundesrechnungshof im Jahre 1999 eine erhebliche Kostenunterdeckung und mahnte entsprechende Anpassungen an (Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 39 S. 131). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das Bundesverkehrsministerium auf, die Kostenverordnung anzupassen, um den bisher geringen Deckungsgrad der Ausgaben zu verbessern.

16.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesverkehrsministerium im Jahre 2000 mit den Vorarbeiten für eine „Sechste Verordnung zur Änderung der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung“ (Änderungsverordnung) begonnen hat. Die Gebühren der Luftfahrtverwaltung sollten erneut pauschal angehoben werden. Für den Bund waren jährliche Mehreinnahmen von rund 2,8 Mio. Euro geplant, ohne damit eine vollständige Kostendeckung zu erreichen. Trotz einer Vielzahl von Abstimmungen zwischen den beteiligten Bundesressorts und den zuständigen Länderministerien bis zur Leitungsebene sowie Befassungen des Bundesrates (Bundesratsdrucksachen 1111/01 und 959/03) kam keine Einigung zustande.

Zuletzt legte das Bundesverkehrsministerium im Januar 2009 einen innerhalb der beteiligten Bundesressorts abgestimmten Entwurf für eine Änderungsverordnung dem Bundesrat vor. Der Bundesrat stimmte am 6. März 2009 dem Verordnungsentwurf mit Vorbehalten zu (Maßgabebeschluss – Bundesratsdrucksache 88/09). Er sah die vorgeschlagenen Gebührensätze als zu niedrig an, um den

Aufwand für die Amtshandlungen der Länder zu decken. Der Bundesrat wollte deshalb einzelne Gebührenspannen teilweise erheblich ausweiten. Wegen der aktuellen konjunkturellen Entwicklung sprach er sich zudem dafür aus, das Inkrafttreten der Verordnung auf den 1. April 2010 zu verschieben.

Wie bei den früheren Entwürfen verweigerte das Bundeswirtschaftsministerium sein Einvernehmen zu dem Maßgabebeschluss des Bundesrates. Es wies darauf hin, die Kalkulationsunterlagen der Länder seien nicht aussagekräftig genug, um die vorgesehene erhebliche Erweiterung der Gebührenspannen rechtfertigen zu können.

Das Bundesfinanzministerium forderte eine zügige Umsetzung der Anpassungen und verwies auf das gesetzliche Gebot der Kostendeckung.

16.1.3

Das Bundesverkehrsministerium verständigte sich mit den anderen beteiligten Bundesressorts darauf, von den Ländern weitere Erläuterungen zu ihren Gebührenansätzen zu erbitten und mögliche Kompromisslinien auszuloten. Erforderlichenfalls solle ein neuer Entwurf einer Änderungsverordnung erstellt und eingebracht werden.

Darüber hinaus erwägt das Bundesverkehrsministerium, die Amtshandlungen des Luftfahrt-Bundesamtes aus der bestehenden Kostenverordnung auszugliedern, neu zu strukturieren und zu kalkulieren. Die Gebühren für Amtshandlungen der Länder sollen diese danach in eigenen Verordnungen selbst festlegen. Hierzu sollen sie im Luftverkehrsgesetz ermächtigt werden. Das Bundesverkehrsministerium hat dazu bisher keine gesetzgeberischen Maßnahmen eingeleitet.

16.2

16.2.1

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass jahrelange langwierige Verhandlungen verschiedener Bundes- und Länderministerien bis hin zur Leitungsebene nicht zu einem greifbaren Ergebnis geführt haben. Es ist nach fast zehn Jahren nicht gelungen, die Gebührenvorschläge der Länder und die Forderungen des Bundeswirtschaftsministeriums zusammenzuführen, um eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung zu erreichen. Dies hat erhebliche Bürokratiekosten und Einnahmeausfälle verursacht, die vom Steuerzahler aufgefangen werden müssen. Allein auf Bundesebene belaufen sich die bisher entstandenen Mindereinnahmen auf rund 30 Mio. Euro.

16.2.2

Der Bundesrechnungshof hat in der starken Verflechtung der Kostenverordnung zwischen Bund und Ländern eine wesentliche Schwierigkeit gesehen. In seinem Gutachten zur Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern im Oktober 2007 setzte sich der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung dafür ein, das gesamte Gebührenrecht zwischen Bund und Ländern so weit wie möglich zu entflechten. Damit lässt sich unnötige Abstimmungsbürokratie abbauen. Klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten versetzen Bund und Länder in die Lage, eigenständig kostengerechte Gebühren festzulegen (vgl. Bemerkung Nr. 46).

16.2.3

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, angesichts der bisherigen Erfahrungen zweigleisig zu verfahren, um sachgerechte Lösungen bei den Gebühren der Luftfahrtverwaltung zu erreichen.

Das Bundesverkehrsministerium sollte zum einen die Bemühungen zum baldigen Erlass einer Änderungsverordnung fortsetzen, um dem Ziel kostendeckender Gebühren näher zu kommen. Dabei haben alle Mitwirkenden auf Bundes- und Länderseite im gesamtstaatlichen Interesse kooperativ zusammenzuwirken. Ziel sollte sein, die Änderungsverordnung zeitnah, spätestens aber zum 1. April 2010, in Kraft zu setzen.

Zum anderen sollten die Zuständigkeiten von Bund und Ländern möglichst eindeutig abgegrenzt werden. Dazu sollten die Gebühren von Bund und Ländern nicht mehr gemeinsam in einer Verordnung geregelt werden. Die Länder sollten für ihre Aufgaben nach dem Luftverkehrsgesetz eigene Ermächtigungen zum Erlass von Landesgebührenverordnungen erhalten. Das Bundesverkehrsministerium sollte anstreben, die erforderlichen gesetzlichen Voraussetzungen bis Ende 2011 zu schaffen.

16.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat auf seine Verantwortung für die Kostenverordnung als Ganzes hingewiesen und seine Prüfungsmaßstäbe verdeutlicht. Der Erlass der Änderungsverordnung sei allein wegen Gebühren blockiert, die nur die Länder beträfen. Sie forderten vom Bund als Verordnungsgeber zum Teil sehr hohe Steigerungen ihrer Gebühren, hätten allerdings nur wenig belastbares Zahlenmaterial zu ihren Kalkulationen zur Verfügung gestellt. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum weiteren Vorgehen unterstütze es.

Das Bundesverkehrsministerium hat gegen die Vorschläge des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben.

16.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik am bisherigen Verfahren aufrecht. Alle Beteiligten hätten insgesamt besser zusammenwirken müssen, um ein schnelleres Ergebnis zu erzielen.

Angesichts der bisherigen überlangen Verfahrensdauer hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die Änderungsverordnung alsbald in Kraft zu setzen. Parallel hierzu sollten die Bundes- von den Ländergebühren zügig entflochten werden.

17 Bund macht bei Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau Rückforderungen in Millionenhöhe nicht geltend
(Kapitel 1222)

17.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat es versäumt, ein funktionierendes Verfahren einzurichten, mit dem finanzielle Nachteile des Bundes bei Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau ausgeglichen werden. Zwar forderte das Eisenbahn-Bundesamt in einigen Fällen insgesamt knapp 80 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurück. Obwohl das Problem seit Jahren bekannt ist, überprüfte es jedoch den ganz überwiegenden Teil der Fälle bislang nicht.

17.1

Der Bund finanziert Neu- und Ausbauvorhaben an den Bundesschienenwegen sowie die Erneuerung abgenutzter oder veralteter Anlagen. Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) führen diese Vorhaben mit Unterstützung von Auftragnehmern durch. Die Unternehmen müssen die Verwendung der empfangenen Bundesmittel nachweisen. Sofern sie Unregelmäßigkeiten feststellen, haben sie das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) zu unterrichten. Das Bundesamt prüft stichprobenweise, ob die Unternehmen die Bundesmittel zweckentsprechend und wirtschaftlich verwenden. Ist das nicht der Fall, haben sie erhaltene Mittel zu erstatten.

Beim Schienenwegebau kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Unregelmäßigkeiten, insbesondere auch zu Korruptionsfällen. In derartigen Fällen entstanden dem Bund als Geldgeber finanzielle Nachteile, weil ungerechtfertigte Mehrkosten aus seinen Zuwendungen bezahlt wurden; die Bundesmittel wurden insoweit nicht zweckentsprechend verwendet.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt), ob und wie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) sowie das Bundesamt für den Ausgleich der finanziellen Nachteile des Bundes sorgen. Dabei hat er Folgendes festgestellt:

Nach Hinweisen des Prüfungsamtes untersuchte das Bundesamt ab dem Jahre 2000 einige bekannt gewordene Unregelmäßigkeiten, bei denen es auch zu strafrechtlichen Verurteilungen gekommen war. Das Bundesamt stellte fest, dass der Bund in mehreren Fällen zu hoch belastet worden war. Es forderte daher insgesamt 59,5 Mio. Euro vertragswidrig in Anspruch genommene Bundesmittel zuzüglich 19,7 Mio. Euro Zinsen von den Unternehmen zurück.

Neben diesen vom Bundesamt untersuchten Fällen kam es seitdem im zuwendungsgeförderten Schienenwegebau zu zahlreichen weiteren Fällen mit Verdacht auf Unregelmäßigkeiten. Die Deutsche Bahn stellte in ihren jährlichen Korruptionsberichten ihre Aktivitäten zur Korruptionsbekämpfung dar. Insgesamt registrierte sie seit dem Jahre 2000 nach eigenen Angaben weit über 500 solcher Fälle. In mehr als 150 davon wurden staatsanwaltschaftliche Ermittlungen eingeleitet. Den ganz überwiegenden Teil der Fälle überprüfte das Bundesamt bisher nicht; die meisten waren ihm nicht einmal bekannt.

Das Bundesministerium und das Bundesamt schlugen den Unternehmen im Jahre 2003 ein aus ihrer Sicht praktikables Verfahren zur Aufarbeitung der in den Korruptionsberichten erwähnten Fälle vor. Danach sollten die Unternehmen Verdachtsfälle zuerst selbst untersuchen und ggf. die Staatsanwaltschaft einschalten. Über abgeschlossene Fälle sollten sie das Bundesamt unaufgefordert unterrichten. Die Unternehmen sagten daraufhin zwar zu, Verfahren zur Rückforderung von zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmitteln nicht zu verzögern; sie äußerten sich jedoch weder zum vorgeschlagenen Verfahren, noch meldeten sie abgeschlossene Fälle an das Bundesamt.

Im Jahre 2005 legten die Unternehmen dem Bundesministerium ein Rechtsgutachten vor, wonach sie empfangene Zuwendungen bei „Korruptionsvorfällen“ im Schienenwegebau in der Regel nicht zurückerstatten müssten. Spätestens seit diesem Zeitpunkt unterstützten sie die Aufarbeitung solcher Fälle durch das Bundesamt nach dessen Einschätzung nur noch zögerlich. Das Bundesministerium ging weiter davon aus, dass die bestrittenen Erstattungsansprüche sehr wohl bestünden, ohne dass es seine abweichende Rechtsposition eingehend mit den Unternehmen erörterte. Ebenso änderte es nichts an der weiterhin auf wenige Fälle beschränkten Aufarbeitungspraxis des Bundesamtes.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesamt bislang nur einen kleinen Teil der bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau auf auszugleichende finanzielle Nachteile des Bundes untersucht hat. Dies geschah zudem häufig erst nach Hinweisen des Prüfungsamtes, also auf Anstoß von außen. Wenn bereits wenige Fälle zu Rückforderungen von knapp 80 Mio. Euro führen, lässt die Überprüfung der zahlreichen weiteren Fälle noch erheblich höhere Rückforderungen erwarten.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass es beim Bundesministerium und beim Bundesamt an einem systematischen und konsequenten Vorgehen mangelt. Er hat beanstandet, dass das Bundesamt z. B. versäumt hat, die jährlichen Korruptionsberichte der Deutschen Bahn auf einschlägige Fälle hin auszuwerten. Das Bundesministerium und das Bundesamt hätten darauf bestehen müssen, dass die Unternehmen zumindest die abgeschlossenen Fälle melden. Nachdem die Unternehmen die Rückerstattungsansprüche des Bundes grundsätzlich bestritten und kaum noch mit dem Bundesamt kooperierten, hätte das Bundesministerium seine gegensätzliche Rechtsauffassung geltend machen und durchsetzen müssen. Außerdem hätte es

nicht hinnehmen dürfen, dass das Bundesamt weiterhin nur einen kleinen Teil der Fälle überprüft.

17.3

Das Bundesministerium hat betont, es sehe in der „Aufarbeitung von Korruptionsfällen“ im Schienenwegebau und der damit verbundenen Rückforderung zweckwidrig verwendeter Bundesmittel eine wichtige Aufgabe. Der Bewertung des vorliegenden Sachverhalts durch den Bundesrechnungshof ist es allerdings in mehreren Punkten entgegengetreten:

Auszugehen sei von der Verpflichtung der Unternehmen, Unregelmäßigkeiten an das Bundesamt zu melden. Falls sie dies unterließen, was jedoch grundsätzlich nicht unterstellt werden könne, liege hierin ein Vertragsverstoß. Der Bundesrechnungshof habe nicht dargelegt, dass es sich bei den von ihm genannten Fallzahlen tatsächlich um solche Fälle handelt, die dem Bundesamt von den Unternehmen gemeldet werden müssten. Seine Einschätzung, die Aufarbeitung weiterer Fälle lasse ein hohes Rückforderungsvolumen erwarten, sei spekulativ. Auch habe er dieses Volumen nicht quantifiziert, sondern selbst darauf hingewiesen, dass dem Bund nicht in jedem der Fälle ein Nachteil entstanden sein müsse.

Weiterhin könne keine Rede davon sein, dass das Bundesministerium seine Rechtsposition hinsichtlich der Rückforderungsansprüche des Bundes nicht nachdrücklich genug vertreten habe. Es habe keinen Vertrauenstatbestand gegenüber den Unternehmen geschaffen, künftig auf Rückforderungen zu verzichten. Vielmehr habe das Bundesamt auch nach Kenntnis des von den Unternehmen vorgelegten Rechtsgutachtens weitere Rückforderungen geltend gemacht.

Schließlich sei es nicht erforderlich, ein gesondertes Verfahren einzurichten, um finanzielle Nachteile des Bundes bei Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau auszugleichen. Wenngleich insbesondere die Gefahr von Korruptionsfällen nie ganz auszuschließen sei, so hätten die Unternehmen doch in jüngster Zeit erhebliche Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung unternommen. Für die verbleibenden Fälle reichten die bestehenden Rückforderungsregelungen ebenso aus wie das vom Bundesamt zu ihrer Durchsetzung angewendete Instrumentarium. Dies zeigten auch die beträchtlichen Rückforderungen, die das Bundesamt bereits realisiert habe.

17.4

Die Einwände des Bundesministeriums überzeugen nicht.

Angesichts mehrerer Hundert von der Deutschen Bahn seit dem Jahre 2000 registrierter Fälle mit Verdacht auf Unregelmäßigkeiten ist davon auszugehen, dass dem Bund nicht nur in den wenigen vom Bundesamt überprüften Fällen finanzielle Nachteile entstanden sind. Dies gilt umso mehr, als diese Überprüfungen überwiegend erst nach Hinweisen des Prüfungsamtes stattfanden und die Unternehmen in den letzten Jahren so gut wie keine Fälle an das Bundesamt gemeldet haben. Dabei ist unerheblich, ob dem Bund in jedem Fall tatsächlich ein Nachteil entstanden ist. Dies aufzuklären ist gerade Aufgabe des Bundesamtes, das hierzu von den Fällen Kenntnis erlangen muss. Betrachtet man den mit der Aufarbeitung weniger Fälle erzielten Rückforderungsbetrag und die hohe Zahl nicht überprüfter Fälle, so erscheint es nicht spekulativ, sondern folgerichtig, weitere Rückforderungen in mehrstelliger Millionenhöhe zu erwarten.

Dass das Bundesministerium nach eigener Einschätzung nicht auf Rückforderungen verzichtet hat, ändert nichts an der völlig unzureichenden Aufarbeitungspraxis der Vergangenheit. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesamt die bekannt gewordenen Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau, insbesondere die Korruptionsfälle, systematisch aufarbeitet und dabei den Ausgleich finanzieller Nachteile des Bundes sicherstellt. Er betrachtet die bereits realisierten Rückforderungen insoweit lediglich als einen ersten Schritt in die richtige Richtung.

Des Weiteren sieht der Bundesrechnungshof das Bundesministerium in der Pflicht, diesen Prozess mit seiner Fachaufsicht zu unterstützen und zu überwachen. Ungeachtet der Anstrengungen der Unternehmen zur Korruptionsbekämpfung ist, wie das Bundesministerium selbst einräumt, auch in Zukunft mit Unregelmäßigkeiten im zuwendungsgeförderten Schienenwegebau zu rechnen. Bei der Aufarbeitung dieser Fälle handelt es sich folglich um eine Daueraufgabe, deren Erfüllung sachgerecht zu organisieren ist. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums zeigt gerade die bisherige mangelhafte Praxis den Handlungsbedarf. Darüber können auch die erzielten Rückforderungen aus wenigen überprüften Fällen nicht hinwegtäuschen, zumal dem Bundesamt der überwiegende Teil der Fälle über Jahre hinweg nicht einmal bekannt geworden ist.

Das Bundesministerium sollte daher für Unregelmäßigkeiten im Schienenwegebau ein strukturiertes Rückforderungsmanagement einrichten, um insbesondere in Korruptionsfällen den Ausgleich finanzieller Nachteile des Bundes sicherzustellen. Hierbei geht es in erster Linie um organisatorische Aspekte, vor allem um definierte Verfahrensschritte und Geschäftsprozesse. Mit diesen sollte mindestens festgelegt werden,

- wie das Bundesamt von den infrage kommenden Fällen Kenntnis erlangt,
- welche dieser Fälle es wie intensiv prüft und
- nach welchen Kriterien es Rückforderungen gegenüber den Unternehmen bemessen und ggf. durchsetzen soll.

Ein solches strukturiertes Rückforderungsmanagement mag zunächst mit zusätzlichem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Angesichts der vielen Fälle und der hohen Rückforderungsbeträge ist jedoch zu erwarten, dass die Rückforderungen die Verfahrenskosten deutlich übersteigen.

18 Schleswig-Holstein verschafft sich durch Verstöße gegen Haushaltsbestimmungen Vorteile zulasten des Bundes
(Kapitel 1202 und 1210)

18.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist nicht rechtzeitig dagegen eingeschritten, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein im Jahre 2008 den Bund vertraglich zu Zahlungen von mehr als 70 Mio. Euro verpflichtete, ohne die Mittel dafür zu haben. Die Straßenbauverwaltung hatte zuvor bis Mitte 2008 die vom Bund zugewiesenen Mittel verbraucht. Sie zahlte fällige Rechnungen zunächst nicht oder verspätet. Dies führte bei einem Bauvorhaben dazu, dass das Land den Bund zu Schadensersatzzahlungen von 2,2 Mio. Euro verpflichtete.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist aufgefordert, mit allem Nachdruck dafür zu sorgen, dass das Land zu einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Bundesfernstraßenbau zurückkehrt.

18.1

18.1.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planen und bauen die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Sie schließen Verträge im Namen und für Rechnung des Bundes. Die hierfür zugeteilten Haushaltsmittel des Bundes bewirtschaften sie in eigener Verantwortung. Sie haben dabei die Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zu beachten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) führt die Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltungen und kann ihnen Weisungen erteilen (Artikel 90 Absatz 2, Artikel 85 Absatz 3 Grundgesetz). Das jeweilige Landesministerium hat den Vollzug der Weisung sicherzustellen. Im Zuge der Fachaufsicht kann die Bundesregierung auch Berichte und Vorlage der Akten verlangen sowie Beauftragte zu allen Behörden entsenden (Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz).

Die Haushaltsvorschriften des Bundes und das Vergaberecht lassen keine Vergabe öffentlicher Aufträge zu, für die keine Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Im Buchungssystem des Bundes, dem sogenannten HKR-Verfahren, soll eine Verfügbarkeitskontrolle verhindern, dass ein Bewirtschafter Verpflichtungen aus einem Vertrag bucht, ohne dass diese durch genügend Haushaltsmittel gedeckt sind.

Das Bundesministerium verteilt die im Haushaltsplan eingestellten Mittel für den Bundesfernstraßenbau auf die einzelnen Länder. Im sogenannten Verfügungsrahmen gibt der Bund den Ländern vor, in welcher Höhe sie Mittel im laufenden Jahr für Bundesfernstraßen einsetzen dürfen. Mittel, die sie dafür nicht mehr ausgeben können, sollen sie an den Bund zurückmelden. Dieser verteilt die frei gewordenen Mittel in einem länderübergreifenden Mittelausgleich an jene Länder, die die Mittel bis zum Jahresende noch ausgeben können.

Das Bundesministerium wies die Länder im Januar und im September 2008 ausdrücklich darauf hin, dass mit einem geringeren länderübergreifenden Mittelausgleich als in den Jahren zuvor zu rechnen sei. Ferner erinnerte das Bundesministerium ausdrücklich daran, die Ausgabemittel ordnungsgemäß zu bewirtschaften.

18.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg Ursachen und Wirkungen von Zahlungsunterbrechungen bei Baumaßnahmen von Bundesfernstraßen durch die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein.

Die Oberste Straßenbaubehörde des Landes Schleswig-Holstein, das Ministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Landesministerium), stellt zu Beginn eines Haushaltsjahres die Landesplanung für den Bundesfernstraßenbau in Schleswig-Holstein auf. Diese beschreibt, welche Bauvorhaben ihre Straßenbauverwaltung im Laufe des Jahres durchführen soll. Dabei enthielt die Landesplanung für das Jahr 2008 mehr Bauvorhaben als mit dem vom Bund vorgegebenen Verfügungsrahmen zu finanzieren waren. Zur Umsetzung der Landesplanung fehlten im Jahre 2008 mehr als 70 Mio. Euro.

Das Landesministerium gab den Straßenbaubehörden mindestens seit dem Jahre 2006 auf, für Ausschreibungen und Vergaben nicht den Verfügungsrahmen des Bundes, sondern die in der Landesplanung bezifferten höheren Ausgaben zugrunde zu legen.

Dies wirkte sich in einem Fall wie folgt aus:

Bereits Ende Februar 2008 verfügte eine Straßenbaubehörde nur noch über 110 000 Euro freie Bundesmittel. Dennoch schloss sie einen Bauvertrag über 7,2 Mio. Euro. Sie buchte diese Verpflichtungen nicht im HKR-Verfahren des Bundes. Als sie im August 2008 fällige Abschlagsrechnungen von 0,9 Mio. Euro nicht zahlte, kündigte der Auftragnehmer den Bauvertrag. Erst nachdem die Straßenbaubehörde Ende Oktober die Rechnungen beglichen hatte und einen unterbrechungsbedingten Mehraufwand des Auftragnehmers von 2,2 Mio. Euro gezahlt hatte, nahm dieser die unterbrochenen Arbeiten wieder auf.

Zu Beginn der zweiten Jahreshälfte 2008 hatte die Straßenbauverwaltung die ihr zugewiesenen Bundesmittel für den Bundesfernstraßenbau aufgebraucht. In der Folge geriet sie mit der Bezahlung weiterer Bauvertragsleistungen in Verzug. Die nicht bezahlten Rechnungen summierten sich bis Oktober 2008 auf 27,5 Mio. Euro. Die Gläubiger reagierten unterschiedlich auf die Verzögerungen. Zum großen Teil ließen sie sich auf verspätete Zahlungen ein.

Bei der Bedarfsabfrage des Bundesministeriums zum länderübergreifenden Mittelausgleich meldete das Landes-

ministerium dem Bundesministerium erstmals Ende August einen konkreten zusätzlichen Mittelbedarf von 70 Mio. Euro.

Das Bundesministerium wies das Landesministerium darauf hin, dass Ende August die Höhe der Ist-Ausgaben im Verhältnis zu den verfügbaren Haushaltsmitteln mit 87 % weit über dem Durchschnittswert der übrigen Länder mit rund 50 % lag. Im September 2008 forderte es das Landesministerium mehrfach auf, keine Bindungen einzugehen, die den Verfügungsrahmen übersteigen.

Ende Oktober 2008 erinnerte das Bundesministerium daran, dass bereits im Vorjahr Haushaltsüberschreitungen im Bundesfernstraßenbau in Schleswig-Holstein nur durch Zuweisungen des Bundes von rund 45 Mio. Euro ausgeglichen werden konnten. Das Land solle sich nicht nur auf die zusätzlichen Mittel des Bundes verlassen, sondern auch landesinterne Lösungsmöglichkeiten suchen.

Um offene Rechnungen Ende 2008 bezahlen zu können, setzte die Straßenbauverwaltung 15 Mio. Euro Landesmittel aus dem „Swing“ ein. Diese Mittel stellte das Land in seinem Haushalt zur zinslosen Vorfinanzierung des Baus von Bundesfernstraßen bereit. Der Swing war landeshaushaltsrechtlich auf 15 Mio. Euro und 30 Tage Kreditlaufzeit beschränkt.

Das Landesministerium kündigte auch an, sein Verfahren „weiter zu optimieren“. So ist inzwischen der Landeskredit für den Bau von Bundesfernstraßen erhöht und dessen Laufzeit verlängert worden.

In der Zeit von November bis Dezember gewährte das Bundesministerium der Straßenbauverwaltung im länderübergreifenden Mittelausgleich zusätzlich zum Verfügungsrahmen Zuweisungen von rund 77 Mio. Euro. Dennoch standen weitere 6,6 Mio. Euro zur Zahlung aus. Deswegen räumte das Land dem Bund im Dezember 2008 in dieser Höhe als Vorgriff auf die Bundesmittel des Jahres 2009 einen kurzfristigen zinslosen Kredit aus dem Schleswig-Holstein-Fonds ein.

18.2

18.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium nicht frühzeitig geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Haushaltsführung der Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein im Bundesfernstraßenbau sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof hat es für rechtswidrig gehalten, dass das Landesministerium seine Straßenbaubehörden seit dem Jahre 2006 anwies, die Summe der geplanten Ausgaben der Landesplanung als Obergrenze bei der Vergabe von Aufträgen zu beachten. Da diese Auftragsvergaben teilweise nicht durch Haushaltsmittel des Bundes gedeckt waren, hat zudem ein schwerwiegender Verstoß gegen das Haushaltsrecht des Bundes vorgelegen. Dieser Haushaltsverstoß blieb unentdeckt, weil die Straßenbaubehörden nicht alle vertraglichen Zahlungspflichten im HKR-Verfahren des Bundes buchten.

Ausgaben dürfen nur geleistet werden, soweit der vom Haushaltsgesetzgeber beschlossene Haushaltsplan dies zulässt (Artikel 110 Grundgesetz). Als Bewirtschafter von Bundesmitteln ist auch das Land an das parlamentarische Budgetrecht des Deutschen Bundestages gebunden. Soweit seine Überschreitungen des Verfügungsrahmens im laufenden Haushaltsjahr nicht im Rahmen des Haushaltsansatzes gedeckt werden konnten, hat das Land damit auch die Budgetvorgaben des Bundesgesetzgebers missachtet.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert sicherzustellen, dass die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung die Regeln einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung beachtet. Insbesondere darf die Straßenbauverwaltung keine Aufträge zulasten des Bundes erteilen, die nicht durch zugewiesene Bundesmittel gedeckt sind.

18.2.2

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist das Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Haushaltsvollzugs in der Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein nachhaltig beeinträchtigt. Das Bundesministerium muss beim Bundesfernstraßenbau in Schleswig-Holstein verstärkt auf Anzeichen für neuerliches Fehlverhalten achten, um eine Missachtung des parlamentarischen Budgetrechts auszuschließen und finanziellen Schaden vom Bund frühzeitig abwenden zu können. Dem Bundesministerium waren bereits aus dem Jahre 2007 Probleme des Haushaltsvollzugs in Schleswig-Holstein bekannt (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 26 S. 173). Trotzdem unternahm es keine geeigneten Maßnahmen, um einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Umgang mit Bundesmitteln sicherzustellen. Seine wiederholten Appelle, Aufträge nur im Rahmen der zugewiesenen Bundesmittel zu vergeben, beachtete das Land nicht.

18.3

Das Bundesministerium hat vorgetragen, dass der Bund im Rahmen der Auftragsverwaltung grundsätzlich ein ordnungsgemäßes Handeln der Länder voraussetzen müsse und die Länder an die eindeutigen Vorgaben gebunden seien.

Bis Juli 2008 sei anhand der Meldungen des Landesministeriums ein Haushaltsverstoß nicht zu erkennen gewesen. Erst im August 2008 habe das Landesministerium einen zusätzlichen Mittelbedarf von 70 Mio. Euro gemeldet. Ein erster länderübergreifender Mittelausgleich sei aber erst Mitte November möglich gewesen, da die anderen Länder vorher keine nennenswerten Haushaltsmittel zurückgegeben hätten. Das Bundesministerium habe in der Haushalts- und Finanzierungsbesprechung im Dezember 2008 mit dem Landesministerium das Fehlverhalten beim Haushaltsvollzug eindringlich gerügt.

Das Bundesministerium hat betont, es besitze keine sofortigen Sanktionsmöglichkeiten bei Haushaltüberschreitungen. Es habe aber eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Haushaltsführung angemahnt. Damit die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein bei einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung bleibe bzw. zu ihr zurückkehre, werde das Bundesministerium bei erneuten Haushaltsverstößen bereits mit dem Verfügungsrahmen Mittel kürzen. Gleichzeitig werde es dann das Land bei Mittelausgleichen in den Folgejahren nicht berücksichtigen. Das Bundesministerium werde sich monatlich über

- die laufenden Vergabeverfahren und die damit verbundenen Ausgaben,
- den Stand der Festlegungen zulasten der Ausgabemittel und
- die jeweils in den folgenden zwei Monaten erforderlichen Betriebsmittel

berichten lassen. Auch habe das Bundesministerium um einen Nachweis gebeten, dass das Landesministerium seine Straßenbauverwaltung auf die ordnungsgemäße Vergabe von Aufträgen hingewiesen habe, um Haushaltsverstöße zu vermeiden. Es hat zudem angekündigt, die von der Straßenbauverwaltung des Landes verursachten Mehrausgaben erstatten zu lassen.

18.4

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinen Bemerkungen 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 26 S. 173) kritisiert, dass das Bundesministerium Rechtsverstöße der Straßenbauverwaltung des Landes hinnahm. Er hatte das Bundesministerium aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften des Bundes strikt befolgen.

Das Bundesministerium ignorierte zu lange Hinweise auf Unregelmäßigkeiten aus den Vorjahren und im ersten Halbjahr 2008. Die Gesamtverantwortung des Bundesministeriums für den Straßenbauhaushalt hätte ein frühzeitiges, energischeres Vorgehen geboten.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, sein verfassungsrechtlich eingeräumtes Weisungsrecht auszuüben, um eine ordnungsgemäße Auftragsverwaltung im Straßenbau des Landes Schleswig-Holstein wieder herzustellen. Dazu hat das Bundesministerium erste Maßnahmen eingeleitet. Der Bundesrechnungshof erwartet deren konsequente Umsetzung. Er hält es insbesondere für geboten, dass der Bund das Land auffordert, die aus Bundesmitteln bestrittene Zahlung von 2,2 Mio. Euro zu erstatten (Artikel 104a Absatz 5 Grundgesetz). Weiter weist er darauf hin, dass das aufsichtsrechtliche Instrumentarium des Bundesministeriums noch nicht ausgeschöpft ist. Es kann im Zuge der Bundesaufsicht auch Beauftragte zu allen Behörden entsenden, die das Handeln der Straßenbauverwaltung kontrollieren (Artikel 85 Absatz 4 Grundgesetz).

Der Bundesrechnungshof regt an, auf das Ministerium einzuwirken, dass dieses auch disziplinarisch gegen die Beamten der Straßenbauverwaltung vorgeht, die ihre Dienstpflichten vorsätzlich verletzt haben, indem sie Weisungen des Bundesministeriums zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln missachteten.

19 Bundesministerium finanziert wegen veralteter Verkehrsprognosen zu breite Straßen
(Kapitel 1210)

19.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat seine bundesweiten Verkehrsprognosen nicht immer rechtzeitig der wirtschaftlichen Entwicklung angepasst. Dadurch schätzte es das zu erwartende Verkehrsaufkommen zu hoch ein. Die im Auftrag des Bundes handelnden Straßenbauverwaltungen bauten daher Bundesstraßen breiter als notwendig.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung duldete, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder zum Teil nicht begründeten, warum sie breitere Bundesstraßen bauten, als nach ihren eigenen Projektprognosen gerechtfertigt war. Zudem war die Qualität der Prognosen unzureichend.

19.1

Verkehrsprognosen sind eine wesentliche Grundlage, um die Breite einer Straße festzulegen. Sie haben damit maßgeblichen Einfluss auf die späteren Baukosten.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) erstellt für den Straßenverkehr bundesweite Verkehrsprognosen, sogenannte Bedarfsplanprognosen.

Die Straßenbauverwaltungen der Länder handeln im Auftrag des Bundes. Bei der Planung von Bundesfernstraßen haben sie die Bedarfsplanprognose des Bundesministeriums zu berücksichtigen. Für die Detailplanung einzelner Straßenbauprojekte fertigen die Straßenbauverwaltungen ergänzende Projektprognosen.

Der Bundesrechnungshof prüfte Verkehrsprognosen für Baumaßnahmen von Bundesstraßen aus dem vom Gesetzgeber erlassenen Bedarfsplan des Jahres 1993. Bis Ende 2005 waren daraus 644 Projekte fertig gestellt.

- Von diesen 644 Projekten waren 333 geeignet, um die vorhergesagte mit der tatsächlichen Verkehrsbelastung zu vergleichen.

  Das Bundesministerium erstellte im Jahre 1994 unter der Annahme, dass sich das Bruttoinlandsprodukt in den neuen Bundesländern bis zum Jahre 2010 um durchschnittlich jährlich 5,9 % erhöht, seine Bedarfsplanprognose. Bereits im Jahre 1996 erkannte es, dass sich Wirtschaft und Verkehr in den neuen Bundesländern deutlich schlechter entwickelten als erwartet. Es passte seine Bedarfsplanprognose im Jahre 2004 an und übergab sie den Straßenbauverwaltungen im Juli 2006. Bei 44 % der 333 Projekte sagten die auf der Bedarfsplanprognose des Bundesministeriums aufbauenden Projektprognosen der Straßenbauverwaltungen

deutlich höhere Verkehrsbelastungen voraus, als später tatsächlich zu beobachten war. Die Höhe der Mehrkosten, die bis zum Jahre 2006 durch die Zugrundelegung der Bedarfsplanprognose aus dem Jahre 1994 entstanden sind, lässt sich nicht bestimmen.

- Darüber hinaus bauten die Straßenbauverwaltungen rund 10 % der 644 Bundesstraßen breiter, als nach ihren eigenen Projektprognosen gerechtfertigt war. Sie beriefen sich darauf, die Straßenbreite ordnungsgemäß ausgewählt zu haben. Auch hätten sie die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung den Vorgaben des Bundes entsprechend begründet. Oftmals fehlten die Begründungen jedoch in den Planungsunterlagen. In anderen Fällen entsprachen sie nicht den Vorgaben des Bundes. Es fehlte insbesondere eine Begründung für die Entscheidung, die Straßenbreite unter Berücksichtigung anderer Kriterien breiter als nach der Projektprognose notwendig zu bauen.

  Das Bundesministerium hatte diese Mängel bereits im Jahre 2001 erkannt und angekündigt, seine Genehmigung („Gesehen-Vermerk“) zu den Planungen zu verweigern, wenn die Straßenbauverwaltungen die Wirtschaftlichkeit der Wahl der Straßenbreite nicht ordnungsgemäß begründen. Tatsächlich stimmte das Bundesministerium weiterhin Straßenbreiten zu, deren Wirtschaftlichkeit nicht dargestellt war. Wären die Straßenbauverwaltungen bei den oben genannten 10 % der Fälle von den Ergebnissen der eigenen Projektprognosen ausgegangen, hätten sie allein dadurch in den Jahren 1993 bis 2005 jährlich bis zu 30 Mio. Euro für den Bund einsparen können.

- Der Bundesrechnungshof prüfte rund 50 Planungsunterlagen einschließlich Verkehrsprognosen vertieft. Er stellte fest, dass

  - in 60 % der Planungsunterlagen wichtige Informationen fehlten, um die Projektprognosen nachvollziehen zu können,
  - für knapp die Hälfte der Maßnahmen die Straßenbauverwaltungen ein ungeeignetes Prognoseverfahren anwendeten,
  - die Untersuchungsergebnisse zum Zeitpunkt des Baus der Straßen vereinzelt bereits veraltet waren.

- Das Bundesministerium arbeitet die Entwürfe der jährlichen Straßenbaupläne aus. Mit den Straßenbauplänen sagt der Bundesgesetzgeber für einzelne im Bedarfsplan vorgesehene Projekte die Finanzierung zu. Anders als ein Bedarfsplan, der die Zahl der Fahrstreifen eines Projektes vorgibt, legen die Straßenbaupläne für jedes einzelne Projekt lediglich die bereitgestellten Mittel fest. Sie lassen also allenfalls mittelbar einen Schluss auf die Straßenbreite zu.

  In den Jahren 1994 bis 2006 bauten die Straßenbauverwaltungen auf Grundlage der Straßenbaupläne 19 Straßen breiter und 13 Straßen schmaler, als es der Bedarfsplan 1993 vorsah. Das Bundesministerium hat bei Erstellung der Straßenbauplanentwürfe den Bundesgesetzgeber nicht über diese Abweichungen vom Bedarfsplan informiert. In mehreren Fällen wich es nicht vom Bedarfsplan ab, obwohl deutlich geringere oder höhere prognostizierte Verkehrsbelastungen einen geänderten Ausbaustandard nahe legten.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen in der Vergangenheit nicht immer die zu dem erwarteten Verkehrsaufkommen passende Straßenbreite gewählt haben. Er hat festgestellt, dass

- das Bundesministerium nicht rechtzeitig auf die bereits 1996 erkannten Schwächen seiner Bedarfsplanprognose reagierte,
- die Straßenbauverwaltungen daher breitere Straßen bauten als notwendig war,
- die Straßenbauverwaltungen zum Teil nicht begründeten, warum sie eine breitere Straße planten, als ihre Projektprognose rechtfertigte, und das Bundesministerium dies duldete,
- die Qualität der Projektprognosen unzureichend war,
- das Bundesministerium den Gesetzgeber über Abweichungen vom Bedarfsplan in den jährlichen Straßenbauplänen nicht informierte sowie gebotene Abweichungen nicht vorschlug.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob die seinen Bedarfsplanprognosen zugrunde liegenden Annahmen noch zutreffen. Gegebenenfalls muss es die Prognosen den geänderten Rahmenbedingungen anpassen und z. B. regionale Entwicklungen berücksichtigen. Um die Qualität der Projektprognosen sicher zu stellen, sollte das Bundesministerium gemeinsam mit den Ländern einen Leitfaden entwickeln.

Ferner hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, von den Straßenbauverwaltungen Begründungen zur wirtschaftlichen Auswahl der Straßenbreiten zu fordern. Dies gilt insbesondere, wenn die Straßenbauverwaltungen Straßenbreiten planen, die nach der Verkehrsprognose nicht notwendig sind.

Vorrangiges Ziel des Bundes muss sein, dass Straßen nicht breiter und damit teurer als erforderlich gebaut werden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei der Straßenbreite stärker auf das Ergebnis der Projektprognose zu achten. Es sollte dabei regelmäßig prüfen, ob von den Festlegungen im Bedarfsplan abgewichen werden sollte. Der Bundesrechnungshof hat es ferner für angemessen gehalten, dass das Bundesministerium künftig den Gesetzgeber über alle Abweichungen vom Bedarfsplan in den Entwürfen der Straßenbaupläne informiert. Dies kann z. B. im Rahmen der jährlichen Haushaltsaufstellung durch eine aktuelle Übersicht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages oder seine Berichterstatter geschehen.

19.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die Straßenbauverwaltungen aus einer groben, bundesweit geltenden Bedarfsplanprognose projektscharfe Prognosen entwickelten. Erst diese Projektprognosen ermöglichten die Festlegung der wirtschaftlichen Straßenbreite. Gleichzeitig hat das Bundesministerium betont, dass die Erstellung von Prognosen arbeits- und kostenintensiv sei. Es erwäge aber, künftig seine bundesweiten Bedarfsplanprognosen im Zusammenhang mit dem fünfjährigen Rhythmus der Bedarfsplanüberprüfung zu aktualisieren.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Wirtschaftlichkeit einer gewählten Straßenbreite von der Straßenbauverwaltung nachzuweisen und von ihm selbst zu prüfen sei.

Weiter hat es angemerkt, es sei nicht immer geboten, bei der Wahl der Straßenbreite ausschließlich die Verkehrsprognose zu berücksichtigen. In begründeten Fällen kann beispielsweise die konkrete Verkehrssituation eine breitere Straße rechtfertigen. Ohne Prüfung sämtlicher Einzelfälle könne es daher zu dem möglichen Einsparvolumen nicht Stellung nehmen.

Abschließend hat das Bundesministerium erklärt, es informiere den Gesetzgeber über seine Vorschläge, vom Bedarfsplan abzuweichen, indem es ihm einen entsprechend angepassten Entwurf des Straßenbauplans übermittelt. Über mögliche Abweichungen entscheide es sehr restriktiv.

19.4

Der Bundesrechnungshof bestärkt das Bundesministerium darin, künftig seine Bedarfsplanprognose alle fünf Jahre zu aktualisieren.

Dabei stehen für den Bundesrechnungshof vor allem die Qualität der Planungen und die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen im Vordergrund, da sie wesentliche Grundlagen wirtschaftlichen Handelns sind. Das Bundesministerium sollte daher gemeinsam mit den Straßenbauverwaltungen einen Leitfaden für das Aufstellen von Verkehrsprognosen erarbeiten.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministeriums, dass im Einzelfall auch andere Kriterien als die Verkehrsbelastung die Wahl der Straßenbreite beeinflussen können. Die Straßenbreite hat aber großen Einfluss auf die Baukosten. Aus diesem Grund hält der Bundesrechnungshof seine Forderung aufrecht, den Ergebnissen der Verkehrsprognosen mehr Bedeutung beizumessen. Grundsätzlich sollte sich die Straßenbreite am Verkehrsbedarf orientieren. Davon sollte nur in Ausnahmefällen abgewichen werden. Die Entscheidung ist entsprechend zu begründen.

Das Bundesministerium handelt nicht immer wirtschaftlich, wenn es mit den jährlichen Straßenbauplanentwürfen Abweichungen vom Bedarfsplan nur sehr restriktiv empfiehlt. Es ist im Gegenteil notwendig, dass das Bundesministerium regelmäßig prüft, ob die im Bedarfsplan vorgesehene Zahl der Fahrstreifen angemessen und wirtschaftlich ist. Diese Erkenntnisse sollten in den Entwürfen der Straßenbaupläne berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof teilt zudem die Auffassung des Bundesministeriums nicht, der Gesetzgeber werde bereits durch den Entwurf des Straßenbauplans als Teil des Haushaltsplans über vom Bundesministerium empfohlene Abweichungen vom Bedarfsplan ausreichend informiert. Die Angaben im Straßenbauplan lassen ohne detaillierte Hintergrundinformationen allenfalls mittelbar Rückschlüsse auf den zu bauenden Straßenquerschnitt zu. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, den Gesetzgeber in transparenter Weise zu informieren, wenn es Abweichungen vom Bedarfsplan für geboten hält. Es entspricht gängiger Praxis, den Berichterstattern bei den Haushaltsverhandlungen ergänzende Informationen zukommen zu lassen.

20 Ökologisches Modellvorhaben wegen überzogener Nutzerforderungen unwirtschaftlich und ohne Vorbildwirkung

(Kapitel 1226 Titel 732 01 und 526 45)

20.0

Die Baumaßnahme für den Berliner Dienstsitz des Bundesumweltministeriums wird dem von der Behörde formulierten Anspruch an ein ökologisches Modellvorhaben nicht gerecht. Das Bundesumweltministerium bewertete seine Komfort- und Repräsentationsansprüche höher als die an ein ökologisches Modellvorhaben zu stellenden Ansprüche. Das Bundesbauministerium plante kostenaufwendige und im Hinblick auf den Verbrauch von Ressourcen letztlich unökologische Lösungen. Die Baumaßnahme ist daher als Vorbild für andere Bauvorhaben ungeeignet.

20.1

20.1.1

Das Bundesumweltministerium wird seinen Berliner Dienstsitz in der Stresemannstraße 128 unterbringen. Für diese Liegenschaft hatte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) bereits im Jahre 2002 ein Planungskonzept für ein anderes Bundesministerium erarbeitet. Es sah die Sanierung eines denkmalgeschützten Altbaus und einen Neubau vor. Das Bundesumweltministerium wollte seinen Berliner Dienstsitz entsprechend der Absicht der Bundesregierung, bundeseigene Gebäude in vorbildhafter Weise ressourcensparend zu gestalten, als ökologisches Modellvorhaben für nachhaltiges Bauen errichten. Nachhaltiges Bauen strebt insbesondere an, über den Lebenszyklus eines Gebäudes möglichst wenig Ressourcen zu verbrauchen. Das Bundesbauministerium be-

auftragte das Bundesamt, das Planungskonzept aus dem Jahre 2002 für das Bundesumweltministerium zu verwenden und dessen Ansprüche zu berücksichtigen. Das Bundesamt geht nunmehr davon aus, die Baumaßnahme bis Ende 2010 abzuschließen.

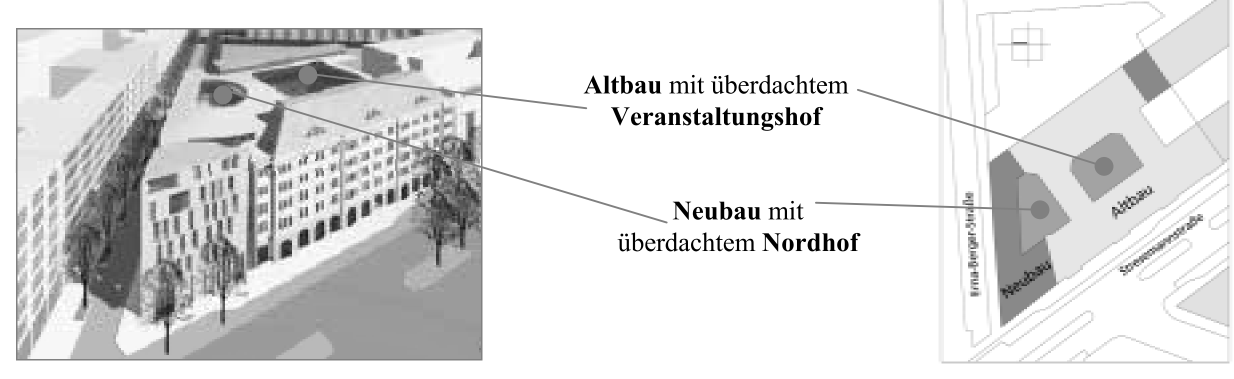
Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2005 die Planung mit genehmigten Kosten von 47,7 Mio. Euro geprüft und ein Einsparpotenzial von 9 Mio. Euro aufgezeigt, das sich vor allem aus dem Verzicht auf überflüssige Flächen und kostenintensive Lösungen ergab. Bei einer Kontrollprüfung der fortgeschriebenen Planung im Jahre 2008 stellte er fest, dass das Bundesbauministerium das aufgezeigte Einsparpotenzial nicht genutzt hat. Das Bundesamt beantragte im März 2009 zusätzliche Haushaltsmittel von 17,7 Mio. Euro, sodass nunmehr von 65,4 Mio. Euro Gesamtbaukosten auszugehen ist.

20.1.2

Den Innenhof im Altbau wollte das Bundesumweltministerium überdachen, um ihn als repräsentativen Veranstaltungshof zu nutzen. Im Raumbedarfsplan forderte es dafür einen „Besprechungsraum“, für den es später eine Nutzung für bis zu 199 Personen vorgab. Im Innenhof verlangte es, ganzjährig Raumtemperaturen zwischen 18 und 27 Grad Celsius zu gewährleisten. Das Bundesamt plante über dem Innenhof ein Glasdach in 25 Metern Höhe. Diese Konstruktion erforderte Schallschutzmaßnahmen für die 80 zum Hof orientierten Büros sowie eine Akustikzwischendecke für die Sprachverständlichkeit bei Veranstaltungen. Wegen der Behaglichkeitsansprüche des Bundesumweltministeriums entwickelte das Bundesamt ein Klimakonzept für den Veranstaltungshof; danach werden im Winter, zusätzlich zur Lüftungswärme, der Fußboden und die Stahlkonstruktion des Glasdaches beheizt und im Sommer Fußboden und Raumluft gekühlt. Der Energiebeauftragte für die umzugsbedingten Bundesbaumaßnahmen in Berlin äußerte Bedenken gegen das Klimakonzept, denen das Bundesbauministerium, das Bundesumweltministerium und das Bundesamt jedoch nicht entsprachen. Die Fläche des Innenhofes ermöglicht Veranstaltungen mit bis zu 600 Personen. Das Bundesumweltministerium war nicht bereit, auf das Glasdach zu verzichten und den Besprechungsraum an anderer Stelle unterzubringen oder das Glasdach auf die Höhe der Akustikzwischendecke abzusenken, um Folgekosten zu reduzieren.

20.1.3

Für den Neubau forderte das Bundesumweltministerium den Passivhausstandard. Ein Passivhaus zeichnet sich durch hohe Behaglichkeit bei jährlich geringem Energiebedarf aus. Dabei soll im Winter auf das Heizen und im Sommer auf das Kühlen weitgehend verzichtet werden. Die auf dem ursprünglichen Konzept basierende Planung verfehlte diesen Standard. Um den Passivhausstandard rechnerisch nachzuweisen, sah das Bundesamt für den ursprünglich offen geplanten Nordhof ebenfalls ein Glasdach in 25 Metern Höhe vor. Zugleich verzichtete das Bundesamt aus gestalterischen Gründen auf die geschlossenen Außenwände zum Nordhof. Daraus ergab sich u. a. das Erfordernis, das gesamte Luftvolumen im Nordhof und in den Fluren zu temperieren. Der überdachte Nordhof bietet zusätzlich 250 m² Nutzfläche, für die das Bundesumweltministerium keinen Raumbedarf nachweisen konnte. Bei entsprechender Herrichtung ermöglichte diese Fläche Veranstaltungen mit bis zu 500 Personen und damit einen Besprechungsraum für 199 Personen. Das Bundesbauministerium und das Bundesamt betrachteten weder die Folgekosten noch die Wirtschaftlichkeit der Überdachung des Nordhofes in allen Aspekten.



Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Perspektive und schematischer Grundriss

20.1.4

Die Büros des Neubaus orientieren sich überwiegend zur Nordseite. Das Bundesamt ließ von einem externen Gutachter die zu erwartenden sommerlichen Temperaturverläufe für ein Standardbüro im 4. Obergeschoss auf Wunsch des Bundesumweltministeriums mehrfach simulieren. Die Simulationen berücksichtigten eine sogenannte passive Nachtkühlung, bei der den Büros im Sommer über die geplante Lüftungsanlage kühlere Nachtluft zugeführt wird. Die dafür vom Bundesumweltministerium vorgegebenen Klimadaten waren nach Auffassung des Gutachters zum Teil unrealistisch ungünstig. Der Gutachter stellte fest, dass eine passive Nachtkühlung zur Temperierung der Räume ausreiche und es keiner aktiven Kühlung mit einem zuvor technisch gekühlten Medium (Luft, Wasser oder Kühlmittel) bedürfe. Dennoch bezweifelte das Bundesamt, mit einer passiven Nachtkühlung den Behaglichkeitsansprüchen des Bundesumweltministeriums genügen zu können. Zudem sei auch bei einer passiven Nachtkühlung Energie für das Umwälzen der Luft erforderlich. Das Bundesamt befürchtete ferner, dass „beim unkontrollierten Öffnen von Fenstern durch 'unvernünftige' Mitarbeiter des Bundesumweltministeriums unkontrollierbare Luft- und Temperaturzustände eintreten können“. Daher plante es, die Behaglichkeit durch das technisch aufwendigere aktive Kühlen mit Wasser über Heiz- und Kühldecken sicherzustellen. Gegen diese Planungsänderung äußerten der Energiebeauftragte für die umzugsbedingten Bundesbaumaßnahmen in Berlin und mehrere beteiligte Fachplaner Bedenken im Hinblick auf die beabsichtigte Nachhaltigkeit und Vorbildwirkung der Baumaßnahme. Gleichwohl entschieden das Bundesbauministerium, das Bundesumweltministerium und das Bundesamt ohne weiteren Nachweis, alle Büros aktiv zu kühlen. Nach Aussage des Bundesamtes handele es sich dabei lediglich um eine „Notkühlung“ bzw. im Winter um eine „Zusatzheizung“.

20.1.5

Die Fassadenkonstruktion eines Passivhauses soll das Übertragen von Wärme aus dem Gebäude weitgehend vermeiden. Dafür ist ein mehrschichtiger Verbund eines Wärmedämmstoffes mit einem Außenputz üblich, das sogenannte Wärmedämmverbundsystem. Es ermöglicht gegenüber anderen Konstruktionen höhere Dämmstoffdicken bei gleicher Konstruktionstiefe und damit eine energetisch wirksamere Fassadenkonstruktion. Für den Neubau jedoch plante das Bundesamt Fassadenelemente aus Beton, die mit vielen Fassadenankern vor dem Wärmedämmstoff in der Außenwand befestigt werden. Fassadenanker übertragen konstruktionsbedingt Wärme aus dem Gebäude. Eine Betonfassade ist zudem erheblich teurer als ein Wärmedämmverbundsystem. Das Bundesbauministerium, das Bundesumweltministerium und das Bundesamt lehnten trotz der anerkannten finanziellen und energetischen Vorteile ein Wärmedämmverbundsystem ab. Dieses könne die gestalterischen Anforderungen an ein repräsentatives Verwaltungsgebäude des Bundes in innerstädtischer Lage nicht erfüllen. Sie ignorierten damit auch die Empfehlung eines Gutachters, den das Bundesamt eigens für die Beratung zum Erreichen des Passivhausstandards beauftragt hatte.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat die kostenaufwendigeren und energetisch ungünstigeren Lösungen als nicht vorbildhaft für ein ökologisches Modellvorhaben kritisiert. Das Bundesbauministerium und das Bundesumweltministerium haben die Möglichkeiten für ressourcenschonendes und wirtschaftliches Bauen und Betreiben ungenutzt gelassen. Sie haben das Ziel des ökologischen Modellvorhabens an einem innerstädtischen Standort nicht mit Konsequenz verfolgt. Sie hätten insbesondere nicht die Bedenken des Energiebeauftragten für die umzugsbedingten Bundesbaumaßnahmen in Berlin ignorieren dürfen. Letztlich hat das Bundesumweltministerium seine Komfort- und Repräsentationsansprüche höher bewertet als die an ein ökologisches Modellvorhaben. Die Baumaßnahme wird daher dem Anspruch an ein ökologisches Modellvorhaben nicht gerecht.

Das Bundesbauministerium hat versäumt, das Planungskonzept gezielt auf die anspruchsvolle Bauaufgabe des Bundesumweltministeriums auszurichten. Es hätte konsequent die für Passivhäuser allgemein anerkannten Planungsprinzipien herausarbeiten und durchsetzen müssen.

Das Bundesumweltministerium andererseits hatte bereits seine eigenen Forderungen für die Baumaßnahme nicht ganzheitlich betrachtet. So hat es darauf bestanden, den Innenhof im Altbau für Veranstaltungen zu überdachen, wenngleich er viel zu groß und die technische Ausstattung zu aufwendig ist. Der daraus folgende erhöhte Betriebsaufwand widerspricht den ökologischen Ansprüchen. Die beabsichtigte Repräsentationswirkung hätte das Bundesumweltministerium kostengünstiger und öffentlichkeitswirksamer im Neubau erreichen können.

Ferner hat der Bundesrechnungshof das Bauen und Unterhalten von Flächen, für die das Bundesumweltministerium keinen Bedarf nachgewiesen hatte, als unwirtschaftlich beanstandet. Das Bundesbauministerium und das Bundesamt hätten die Planung auch hinsichtlich des Flächenverbrauchs optimieren müssen, um nachhaltig zu bauen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof den Verzicht auf eine energetisch wirksamere und kostengünstigere Fassade im Neubau allein wegen gestalterischer Belange bemängelt. Für ein Modellvorhaben wäre es gerade eine Herausforderung gewesen, dessen Vorbildwirkung mit der gutachterlich empfohlenen Ausführungsart zu verstärken.

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung für das aktive Kühlen des gesamten nordorientierten Neubaus ohne hinreichenden Nachweis und die Begründung mit befürchteter Unvernunft von Bediensteten als nicht vermittelbar kritisiert. Ferner hat der Bundesrechnungshof auf die Gefahr hoher Folgekosten verwiesen, wenn die Heiz- und Kühldecken weitaus häufiger betrieben werden als rechnerisch angenommen. Bei ihren Entscheidungen hätten das Bundesbauministerium, das Bundesumweltministerium und das Bundesamt jeweils die Investitions- und Folgekosten angemessen berücksichtigen müssen, wozu nicht nur die Forderung nach einem Passivhaus, sondern insbesondere sein vorbildhaftes Nutzen und Betreiben gehören. Nur so lässt sich das wirtschaftliche Betreiben eines Gebäudes über seinen Lebenszyklus sicherstellen.

20.3

Das Bundesbauministerium hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes als Generalabwertung ökologischer Maßnahmen zurückgewiesen. Es hat erwidert, dass die Baumaßnahme für das Bundesumweltministerium durchaus ökologische Qualitäten aufweise, auch wenn der Passivhausstandard nicht vollständig in allen Bauabschnitten auf hohem Niveau gehalten werden könne. Das Umsetzen der ökologischen Ziele ließe sich nach Meinung des Bundesbauministeriums erst in der Betriebsphase bewerten. Ferner hat es erklärt, der Bundesrechnungshof habe nicht berücksichtigt, dass sich die Kriterien für energetisches und nachhaltiges Bauen in den letzten Jahren erheblich entwickelt hätten und als Variable im Planungsprozess gesehen werden müssten. Auch der Lebenszyklusgedanke werde gerade jetzt erst entwickelt; es sei daher nicht angemessen, einen langjährigen Planungsprozess mit Kriterien von morgen zu bewerten.

Das Bundesbauministerium hat zudem ausgeführt, dass die vom Bundesrechnungshof im Jahre 2005 aufgezeigten Einsparpotenziale überwiegend wegen planungsrechtlicher Anforderungen und des damals bereits fortgeschrittenen Planungsprozesses nicht realisierbar gewesen seien. Der Nachtrag umfasse unabwendbaren Mittelbedarf wegen Baupreissteigerungen, unvorhersehbarer Mehrleistungen im Bestandsgebäude und erheblicher Bauzeitverzögerung von einem Jahr.

Das Bundesbauministerium hat bestritten, den Veranstaltungshof im Altbau zu großzügig geplant zu haben. Dieser sei bereits zu Beginn der Baumaßnahme als zentraler Ort im Bundesumweltministerium vorgesehen gewesen und seine Abmessungen seien durch den Bestand vorgegeben.

Das zusätzliche Überdachen des Nordhofes hat das Bundesbauministerium als einen „klassischen Zielkonflikt“ bezeichnet, da der Passivhausstandard nur mit beiden überdachten Innenhöfen zu erreichen sei. Das Bundesbauministerium hat eingeräumt, dass das ursprüngliche Planungskonzept nicht primär die Aufgabenstellung „Passivhaus“ zum Inhalt gehabt habe.

Für das effektive Nutzen einer Nachtauskühlung müssten nach Aussage des Bundesbauministeriums die Fenster großflächig elektrisch geöffnet werden. Seine Entscheidung für das aktive Kühlen der Büros im Neubau hat das Bundesbauministerium mit Sicherheitsbedenken bei „großflächiger Fensterlüftung“ und mit der Annahme begründet, das nächtliche Absinken der Außentemperaturen reiche in heißen Sommern für das passive Kühlen nicht aus.

Hinsichtlich der Fassadenkonstruktion hat das Bundesbauministerium erklärt, es sei zwar theoretisch nachvollziehbar, dass der Bundesrechnungshof für den Neubau ein Wärmedämmverbundsystem gegenüber der geplanten Fassade aus Betonelementen vorziehe; jedoch sei das Wärmedämmverbundsystem im innerstädtischen Geschossbau nicht zweckmäßig, weil es sehr empfindlich gegenüber mechanischen Außeneinwirkungen sei und ca. alle zwei Jahre einen neuen Farbanstrich benötige.

20.4

Die Erklärungen des Bundesbauministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht. Er sieht sich in seiner Kritik bestätigt, dass das Bundesbauministerium und das Bundesumweltministerium die ökologischen Ziele nicht konsequent verfolgt haben. Der Bundesrechnungshof hat seiner Bewertung keine „Kriterien von morgen“ zugrunde gelegt. Bereits in der Planungsphase sind regelmäßig zuverlässige und nachvollziehbare Aussagen zum Erreichen der Planungsziele sowohl hinsichtlich der Baukosten als insbesondere auch der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen erforderlich.

Im Übrigen ist die Aussage des Bundesbauministeriums unzutreffend, der Passivhausstandard sei nur mit beiden überdachten Höfen (Innenhof im Altbau und Nordhof im Neubau) zu erreichen gewesen und daher ein „klassischer Zielkonflikt“. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lässt sich die Überdachung des Innenhofes im Altbau nicht mit dem Passivhausstandard rechtfertigen, weil das Bundesumweltministerium diesen ausschließlich im Neubau erreichen wollte. Der Bundesrechnungshof kann daher den behaupteten „klassischen Zielkonflikt“ nicht erkennen. Auch hatte das Bundesamt die passive Nachtkühlung im Neubau nicht – wie vom Bundesbauministerium dargelegt – über „großflächige Fensterlüftung“ geplant, sondern über die im Passivhaus ohnehin erforderliche Lüftungsanlage; daher konnten sich aus dieser ursprünglichen Planung, die auf aktives Kühlen der Büros verzichtete, keine Sicherheitsbedenken ergeben. Die grundlegenden Bedenken des Bundesbauministeriums gegen den Einsatz von Wärmedämmverbundsystemen teilt der Bundesrechnungshof nicht. In der hochbeanspruchten Erdgeschosszone kann diese energetisch wirksamere Fassadenkonstruktion mit einem ausreichend widerstandsfähigen Fassadenmaterial versehen werden.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht der Bundesregierung, bundeseigene Gebäude in vorbildhafter Weise ressourcensparend zu errichten bzw. zu sanieren und somit auch langfristig wirtschaftlich zu betreiben. Die Baumaßnahme für das Bundesumweltministerium überzeugt jedoch in der geplanten Form als ökologisches Modellvorhaben nicht. Gerade der mit einem Modellvorhaben verbundene Mehraufwand verpflichtet alle Beteiligten, die Ziele konsequent und wirtschaftlich umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sich das Bundesbauministerium intensiv mit der Aufgabenstellung und mit den kostenverursachenden Planungszusammenhängen von Hochbaumaßnahmen des Bundes befasst. Es wird ansonsten auch künftig nicht in der Lage sein, die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme und die Angemessenheit der dafür erforderlichen Haushaltsmittel nach haushaltsrechtlichen Grundsätzen zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dass das Bundesbauministerium, insbesondere bei einem ökologischen Modellvorhaben, alle Planungsparameter zu Beginn der Planung verbindlich mit dem Nutzer festlegt und die Baumaßnahme im weiteren Verlauf streng daran ausrichtet. Dabei hat das Bundesbauministerium Planungskonflikte unter Berücksichtigung der haushaltsrechtlichen

Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit so zu lösen, dass der vorbildhafte Modellcharakter der Baumaßnahme gewahrt bleibt. Insbesondere hat es den Planungsprozess konsequent so zu steuern, dass auf überflüssige Flächen verzichtet und überhöhter Standard vermieden wird. Andernfalls können und dürfen von einem solchen Gebäude keine Initialwirkungen für andere Baumaßnahmen ausgehen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

21 Entbehrliche Wehrtechnische Studiensammlung wird weitergeführt
(Kapitel 1404 und 1412)

21.0

Das Bundesministerium der Verteidigung beabsichtigt, die Wehrtechnische Studiensammlung im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung in Koblenz zu verlagern. Es hat für Neu- und Umbauarbeiten und den Umzug Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 12,8 Mio. Euro eingeplant. Diese Ausgaben könnte es zu einem wesentlichen Teil vermeiden und rund 1,2 Mio. Euro jährliche Betriebskosten einsparen, wenn die Einrichtung geschlossen würde. Ihre Aufgaben könnte es den Museen der Bundeswehr übertragen.

21.1

Die im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) eingerichtete Wehrtechnische Studiensammlung (Studiensammlung) wird auch als öffentlich zugängliche Ausstellung genutzt. Sie verfolgt nach ihrem Konzept aus dem Jahre 2000 hauptsächlich die Aufgaben,

- die Fortschritte der Wehrtechnik mit dem Schwerpunkt der Entwicklungen nach 1945 zu dokumentieren und darzustellen,
- bei der Laufbahnausbildung und Fortbildung von Wehringenieuren und Technikern mitzuwirken sowie
- Waffen und Gerät für technische Untersuchungen, Erprobungen und Weiterentwicklungen bereitzustellen.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte im Jahre 2001 entschieden, die Studiensammlung innerhalb von Koblenz zu verlagern.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz u. a. die Kosten für die Verlagerung der Einrichtung. Gleichzeitig begann das Bundesministerium, Alternativen, wie die Zusammenlegung der Studiensammlung mit ähnlichen Einrichtungen, zu untersuchen. Auch eine Trägerschaft durch die Stadt Koblenz bezog es in seine Überlegungen ein.

Untersuchungen des Bundesministeriums ergaben, dass die Studiensammlung für die Laufbahnausbildung kaum benötigt wird. Die Bundeswehr unterhält eigene Museen, in denen sie die Entwicklung der Wehrtechnik öffentlichkeitswirksam präsentiert.

Das Bundesministerium will bis zum Jahre 2010 in seinem Geschäftsbereich die Dienstposten für zivile Mitarbeiter auf 75 000 verringern. Auch das Bundesamt musste die Zahl seiner Dienstposten reduzieren. Daher entschied das Bundesministerium Ende 2006, die Studiensammlung den bestehenden Museen zu übergeben, wenn es nicht möglich sei, vergleichbare Dienstposten an anderer Stelle einzusparen.

Nachdem die Stadt Koblenz und das Land Rheinland-Pfalz zugesagt hatten, sich an den Umbaukosten zu beteiligen, beschloss das Bundesministerium Mitte 2008, die Studiensammlung in Koblenz zu erhalten. Es wies das Bundesamt an, die wirtschaftliche Unterbringung sowie den wirtschaftlichen Betrieb auch unter Berücksichtigung einer Kooperation mit der Stadt Koblenz bzw. dem Land Rheinland-Pfalz zu prüfen.

Anfang 2009 teilten Stadt und Land mit, dass sie beabsichtigen, einen einmaligen zweckgebundenen Zuschuss von insgesamt 1 Mio. Euro für die Verlagerung zu leisten. Mit dem Zuschuss wollen sie die Studiensammlung weiterhin für die Öffentlichkeit zugänglich halten sowie deren Attraktivität für das Publikum steigern. Die laufenden Kosten für Personal und Betrieb beabsichtigen sie nicht mitzufinanzieren.

Das Bundesministerium schätzt derzeit die einmaligen Ausgaben für Neu- und Umbauarbeiten sowie für den Umzug der Studiensammlung auf mindestens 12,8 Mio. Euro und die jährlichen Betriebskosten auf rund 1,2 Mio. Euro.

21.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Studiensammlung für das Bundesamt nur von geringer Bedeutung. Die Untersuchungen des Bundesministeriums zeigen, dass die Studiensammlung für die Laufbahnausbildung nicht mehr benötigt wird. Exponate der Studiensammlung könnte die Bundeswehr in ihren Museen für technische Untersuchungen bereithalten und dort auch die Entwicklung der Wehrtechnik öffentlichkeitswirksam präsentieren. Die Studiensammlung ist somit entbehrlich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Studiensammlung zu schließen und ihre Aufgaben dem Museumsbereich der Bundeswehr zu übertragen.

21.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass es den Bedarf ermitteln und Alternativen für einen wirtschaftlichen Betrieb untersuchen wolle. Dabei erwäge es, Verhandlungen über einen Beitrag der Stadt Koblenz und des Landes Rheinland-Pfalz zu den Betriebskosten aufzunehmen.

21.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Museen der Bundeswehr die Aufgaben der Studiensammlung wahrnehmen können. Das Bundesministerium kann dadurch erhebliche Ausgaben für Neu- und Umbauarbeiten sowie laufende Betriebskosten einsparen.

Das erhebliche Interesse des Landes Rheinland-Pfalz und der Stadt Koblenz, die Studiensammlung als öffentliche Ausstellung am Ort zu erhalten, spiegelt sich nicht in der bisher zugesagten geringen finanziellen Beteiligung wider.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die Studiensammlung zu schließen.

22 Überkapazitäten an der Sanitätsakademie kosten Bundeswehr jährlich 1 Mio. Euro
(Kapitel 1403)

22.0

Die Bundeswehr hat es seit Jahren versäumt, die Lehrgangskapazitäten ihrer Sanitätsakademie an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Bereits im Jahre 2003 hatte sie nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes zugesagt, die Organisation der Sanitätsakademie zu verbessern und die Zahl ihrer Lehrkräfte zu verringern. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2008 aber festgestellt, dass noch immer ein Viertel aller geplanten Lehrgänge mangels Teilnehmer ausfällt. Die unnötigen Lehrgänge binden Personal- und Sachmittel in Höhe von jährlich 1 Mio. Euro. Die Bundeswehr versprach erneut, die Organisation der Sanitätsakademie zu verbessern.

22.1

Die Sanitätsakademie der Bundeswehr ist die zentrale Ausbildungseinrichtung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr. Sie führt die Laufbahnlehrgänge für Sanitätssoldatinnen und -soldaten durch. Daneben obliegt ihr die fachlich-wissenschaftliche Fort- und Weiterbildung im Sanitätsdienst.

Im Jahre 2003 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Sanitätsakademie beständig mehr Lehrgänge als erforderlich plante und hierfür erhebliche Personal- und Sachmittel bereithielt. Vor allem bei den Lehrkräften bestanden Überkapazitäten, die Kosten von jährlich rund 1,5 Mio. Euro verursachten. Die Bundeswehr sagte zu, die Organisation der Sanitätsakademie zu verbessern und dabei die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Bis zum Jahre 2005 wollte sie auch die personelle und materielle Ausstattung der Sanitätsakademie auf den tatsächlich erforderlichen Umfang reduzieren.

Im Jahre 2008 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, inwieweit die Bundeswehr die zugesagten Maßnahmen umgesetzt hat. Er stellte fest, dass noch immer durchschnittlich ein Viertel aller Lehrgänge ausfällt. Die allgemeine Erhöhung der Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden auf 40 Stunden im Jahre 2004 und 41 Stunden im Jahre 2006 veranlasste die Bundeswehr nicht, auch die Pflichtstunden für Lehrkräfte zu erhöhen. Erst im März 2008 leitete sie hierzu die vorgeschriebene Beteiligung der Personalvertretung ein.

22.2

Die Kontrollprüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Bundeswehr entgegen ihrer Ankündigung die Überkapazitäten der Sanitätsakademie nicht durchgreifend genug abgebaut hat. Sie setzt den Ausbildungsbedarf noch immer zu hoch an, weil sie die tatsächlichen Belegungszahlen der Vorjahre bei ihrer Lehrgangsplanung nicht ausreichend berücksichtigt. Die ungenutzten Kapazitäten verursachen unnötige Kosten in Höhe von 1 Mio. Euro jährlich.

22.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt. Inzwischen würden die Belegungszahlen der Vorjahre bei bestimmten Lehrgängen stärker berücksichtigt. Das zeitintensive Mitbestimmungsverfahren zur Erhöhung der Pflichtstunden für Lehrkräfte dauere noch an. Das Sanitätsamt der Bundeswehr und die Sanitätsakademie hätten darüber hinaus begonnen, die Lehrgangsplanung weiter zu optimieren. Das Bundesministerium plane, die Aufbauorganisation der Sanitätsakademie noch im Jahre 2009 zu überprüfen und den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes wolle es dabei berücksichtigen.

22.4

Die Bundeswehr hat die bekannten Überkapazitäten an der Sanitätsakademie über Jahre hinweg weitgehend tatenlos hingenommen und noch nicht einmal die allgemein geltende Erhöhung der Wochenarbeitszeit zeitgerecht in die Berechnung der Pflichtstunden für Lehrkräfte einbezogen. Trotz der Hinweise des Bundesrechnungshofes hat sie erhebliche Mehrkosten in Kauf genommen. Umso mehr bleibt die Bundeswehr nunmehr gefordert, die Überkapazitäten so schnell wie möglich abzubauen.

23 Unzureichende Vertragsabwicklung bei Fahrzeugbeschaffung
(Kapitel 1416 Titel 554 06)

23.0

Im Rüstungsprojekt „Geschützte Führungs- und Funktionsfahrzeuge“ hat die Bundeswehr entgegen den Regelungen der Beschaffungsverträge noch nicht fertig gestellte Fahrzeuge bereits Monate vor der Auslieferung bezahlt. Bis die Bundeswehr die Fahrzeuge nutzen konnte, verursachten die verfrühten Zahlungen von 4,5 Mio. Euro einen Zinsaufwand von 60 000 Euro.

23.1

Bevor die Bundeswehr neue Fahrzeugtypen einführt, untersucht sie Testfahrzeuge auf Einsatztauglichkeit. Im Rüstungsprojekt „Geschützte Führungs- und Funktionsfahrzeuge“ schloss die Bundeswehr Beschaffungsverträge über die Herstellung und Lieferung von 18 Testfahrzeugen für 12 Mio. Euro. Der Kaufpreis war jeweils innerhalb eines Monats nach Auslieferung der Testfahrzeuge und Rechnungsstellung fällig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr den vollen Kaufpreis für acht dieser Fahrzeuge bereits vor deren Fertigstellung bezahlte. Insgesamt leistete sie bis zu neun Monate vor der Auslieferung der Fahrzeuge Zahlungen in Höhe von 4,5 Mio. Euro.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat die zu frühen Zahlungen der Bundeswehr als unwirtschaftlich und haushaltsrechtlich unzulässig beanstandet. Vorleistungen darf die Bundeswehr nach den Regelungen der Bundeshaushaltsordnung nur in besonders begründeten Ausnahmefällen vereinbaren. Eine solche Vereinbarung enthalten die Beschaffungsverträge aber nicht. Die Vorleistungen verursachten einen Zinsaufwand in Höhe von 60 000 Euro. Da die Fahrzeuge bis zur Endmontage beim Hersteller verblieben, stand diesem Aufwand kein Nutzen für die Bundeswehr gegenüber.

23.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat eingeräumt, dass die Testfahrzeuge bereits Monate vor ihrer Auslieferung bezahlt wurden. Es hat jedoch bestritten, dass die Fahrzeuge noch nicht fertig gestellt waren und zunächst geltend gemacht, es habe lediglich „Nachbesserungsbedarf“ bestanden. Später hat das Bundesministerium seine Argumentation verändert und dargelegt, es sei nicht immer gleich die uneingeschränkte Nutzung der Fahrzeuge erforderlich. Eine sogenannte „Zwischenvereinnahmung“ beim Hersteller der Fahrzeuge mache deutlich, dass dennoch alle für die jeweilige Rechnungslegung erforderlichen Leistungen erbracht worden seien. Darüber hinaus hat das Bundesministerium erklärt, die Bundeswehr habe es in Einzelfällen versäumt, den Fahrzeugherstellern erforderliche Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung zu stellen. Daraus entstandene Verzögerungen seien von den Fahrzeugherstellern nicht zu vertreten und hätten die frühen Zahlungen gerechtfertigt.

23.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des Bundesministeriums nicht für überzeugend. Die Bundeswehr hätte sicherstellen müssen, dass die Verträge eingehalten werden, die keine Vorleistungen vorsehen. Es kann deshalb offen bleiben, ob die Bundeswehr es tatsächlich versäumt hat, den Fahrzeugherstellern erforderliche Ausrüstungsgegenstände zur Verfügung zu stellen oder ob sich die Auslieferung der Fahrzeuge aus anderen Gründen verzögert hat. Die Bundeswehr hätte nicht in Vorleistung treten dürfen.

Das Bundesministerium sollte den Ursachen für die erheblich zu frühen Zahlungen nachgehen. Es sollte sicherstellen, dass die Bundeswehr künftig erst dann Zahlungen leistet, wenn sie die geschuldete Leistung erhalten hat.

24 Einsparpotenziale bei Versorgung der Bundeswehr mit Motoröl nicht genutzt

(Kapitel 1407 Titel 514 03)

24.0

Die Bundeswehr nutzt für ihre Landfahrzeuge verschiedene mineralische Motoröle, die sie speziell für sich herstellen und einlagern lässt. Durch einen Wechsel auf ein synthetisches Motoröl könnte sie ihren logistischen Aufwand reduzieren, Einsatzgesichtspunkten besser Rechnung tragen und Kraftstoff einsparen. Die Bundeswehr sollte unverzüglich Beschaffungsalternativen prüfen.

24.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 bei der Bundeswehr die Beschaffung und Nutzung von Schmier- und Betriebshilfsstoffen. Dabei stellte er fest, dass diese für ihre Landfahrzeuge – im Gegensatz zu Bundespolizei und Technischem Hilfswerk – keine handelsüblichen Motoröle verwendet. Sie lässt mineralische Motoröle speziell anfertigen (510 000 Liter im Jahre 2008). Der Hersteller kann diese Öle nicht lagern und der Bundeswehr auf Abruf liefern. Sie werden daher bei einem zivilen Betreiber zwischengelagert und von dort an die Truppe geliefert.

Die Bundeswehr nimmt aus jeder Charge Proben und begründet dies mit NATO-Vorschriften. Bundespolizei und Technisches Hilfswerk beziehen direkt aus einem Rahmenvertrag des Beschaffungsamtes des Bundesinnenministeriums handelsübliche Motoröle. Sie verzichten auf die Entnahme von Proben. Qualitätsbeanstandungen sind nicht bekannt. Auch Automobilhersteller untersuchen nicht jede an sie gelieferte Charge Motoröl, da Ölhersteller selber Proben ziehen und diese für spätere Untersuchungen vorhalten.

Mineralisches Motoröl muss häufiger gewechselt werden als synthetisches Motoröl. So gibt der Hersteller des Motors für das Fahrzeug Dingo vor, das von der Bundeswehr genutzte mineralische Motoröl bereits nach 15 000 km zu wechseln. Für den gleichen Motor im zivilen Bereich gelten Ölwechselintervalle von 30 000 km, wenn die vom Hersteller empfohlenen Ölsorten verwendet werden. Das mineralische Motoröl ist nicht in allen Klimazonen verwendbar. In Afghanistan ersetzt die Bundeswehr das Öl zum Teil in den kalten Wintermonaten durch ein anderes mineralisches Öl. Der Hersteller des Motors für den Dingo empfiehlt, den Motor bei dauerhaft sehr tiefen Temperaturen nicht mit mineralischen Ölen zu betreiben.

Moderne synthetische Motoröle verringern die Reibung im Motor und stellen bei tiefen Temperaturen die Schmierung schneller sicher. Bei hohen Betriebstemperaturen des Motors ist der Ölfilm stabiler als bei mineralischen Motorölen.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass es die Bundeswehr versäumt hat, den Einsatz handelsüblicher synthetischer Öle zu prüfen. Durch den Wechsel auf ein handelsübliches synthetisches Motoröl könnte sie Einsatzgesichtspunkten besser Rechnung tragen und Einsparungen erzielen.

Der logistische Aufwand der Bundeswehr ist hoch, weil sie ihr Motoröl speziell anfertigen und von einem zivilen Betreiber zwischenlagern lässt, der die Truppe beliefert. Weiterer Aufwand entsteht dadurch, dass sie jede Charge untersucht. Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für notwendig. Das Bundesverteidigungsministerium sollte auf die Anpassung von NATO-Vorschriften hinwirken, die eine Einzeluntersuchung vorsehen.

Teile der Division Spezielle Operationen und das Kommando Spezialkräfte müssen innerhalb von 36 Stunden weltweit einsetzbar sein. Dies schließt auch Regionen mit extremen Temperaturen ein. Bei diesen kurzen Reaktionszeiten ist ein „Umölen“ der Einsatzfahrzeuge nicht zweckmäßig. Würde die Bundeswehr ein für alle Klimazonen geeignetes Motoröl verwenden, entfiele kostenintensives und zeitaufwendiges „Umölen“.

Die Direktbelieferung der Truppe mit synthetischem Öl und verlängerte Ölwechselintervalle würden zu weiteren Einsparungen führen. Synthetische Motoröle mindern den Treibstoff- und Ölverbrauch. Bei leichteren Fahrzeugen sind Kraftstoffeinsparungen von mindestens 2 % zu erzielen.

Außer der Bundeswehr dürfen dieses mineralische Öl die dänischen, niederländischen und belgischen Streitkräfte verwenden. Die französischen Streitkräfte nutzen seit März 2006 nur noch ein synthetisches Öl für alle Landfahrzeuge. Die technischen Anforderungen der Bundeswehr sind ähnlich. Dies spricht dafür, auch in der Bundeswehr synthetische Motoröle zu verwenden. Gerade die in neueren Fahrzeugen der Bundeswehr eingebauten Motoren benötigen thermisch hoch belastbare Öle. Synthetische Motoröle mindern den Verschleiß der Motoren und verlängern dadurch deren Lebensdauer. So wird der Motor für den Fahrzeugtyp Fennek auch in zivilen Fahrzeugen eingesetzt. Dafür schreibt der Hersteller hochwertige Öle vor. Die niederländischen Streitkräfte verwenden für den Fennek ein synthetisches Öl, das die Forderungen des Herstellers erfüllt. Auch der Hersteller des Motors für den Kampfpanzer Leopard 2 hat keine Bedenken gegen den Einsatz synthetischer Motoröle. In der Betriebsstoffliste für militärische Landsysteme sind neben mineralischen Motorölen auch synthetische Motoröle freigegeben.

Aus diesen Gründen erachtet der Bundesrechnungshof die Verwendung eines synthetischen Motoröls trotz unter Umständen höheren Einkaufspreisen für wirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen,

- nur noch ein synthetisches Motoröl zu nutzen, das modernen Qualitätsansprüchen genügt, alle klimatischen Einsatzspektren berücksichtigt und NATO-Vorgaben entspricht,
- dieses weder selbst noch durch einen zivilen Betreiber zu bevorraten und
- stattdessen Öl aus einem Rahmenvertrag – wie von Bundespolizei und Technischem Hilfswerk praktiziert – direkt liefern zu lassen.

24.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht aufgegriffen. Nach seiner Auffassung deckt kein Motoröl alle Bereiche ab. Die eigens für die Bundeswehr gefertigten Motoröle hält es für ausreichend. Der Hinweis des Bundesrechnungshofes, durch synthetische Motoröle Kraftstoff einzusparen, sei „interpretationsbedürftig“. Ein geringerer Kraftstoffverbrauch durch den Einsatz synthetischer Motoröle sei nicht nachweisbar. Eine Direktbelieferung der Truppe lehnt das Bundesverteidigungsministerium aus Gründen der Qualitätssicherung ab. Es ist weiterhin der Auffassung, die Bundeswehr müsse aus jeder einzelnen Charge einer Motoröllieferung eine Probe entnehmen.

Das Bundesverteidigungsministerium stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass synthetische Motoröle Ölwechselintervalle verlängern können. Allerdings bedürfe die Verwendung eines alle Bereiche abdeckenden Synthetiköls umfangreicher technischer Untersuchungen. Diese müssten alle in der Bundeswehr eingeführten Landfahrzeuge und die entsprechenden militärischen Anforderungen einbeziehen. Erst danach könne die Bundeswehr die Qualifikation der Produkte prüfen und Beschaffungsalternativen auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersuchen.

24.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen. Gerade weil synthetische Motoröle alle Einsatzgesichtspunkte abdecken und logistische Vorteile bieten, verwenden die französischen Streitkräfte seit März 2006 nur ein einziges synthetisches Motoröl. Studien des Umweltbundesamtes, des TÜV Rheinlands und des ADAC belegen, dass synthetische Motoröle im Vergleich zu herkömmlichen mineralischen Motorölen den Kraftstoffverbrauch verringern. Die Landfahrzeuge der Bundeswehr verbrauchen im Jahr rund 72 Millionen Liter Kraftstoff. Würde die Bundeswehr synthetische Motoröle verwenden, könnte sie Kraftstoff einsparen und den CO_2-Ausstoß mindern. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass es entbehrlich ist, aus allen Chargen einer Lieferung Proben zu entnehmen. Das Bundesverteidigungsministerium sollte auf eine Änderung von NATO-Vorschriften, die eine Einzeluntersuchung vorsehen, hinwirken.

Die Bundeswehr hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten logistischen Vorteile und die damit verbundenen

Einsparmöglichkeiten bislang nicht genutzt. Sie hält vor einem Wechsel der Motoröle umfangreiche technische Untersuchungen für erforderlich. Obwohl der Bundesrechnungshof sie bereits seit dem Jahre 2008 auf die Einsparmöglichkeiten hinwies, hat sie mit den Untersuchungen noch nicht begonnen. Die Bundeswehr sollte dies unverzüglich nachholen.

25 Weiterer Abbau des Fahrzeugbestandes beim Typ WOLF erforderlich

(Kapitel 1409 Titel 553 07)

25.0

Die Bundeswehr sollte ihren Bestand an alten Fahrzeugen des Typs WOLF weiter reduzieren, um Aufwendungen für Instandsetzung und Betrieb zu senken.

25.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2007 und 2008 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Nutzung verschiedener Varianten der ungeschützten Fahrzeuge des Typs WOLF. Der Anteil der untersuchten Fahrzeuge betrug 83 % des Gesamtbestandes. Zum Zeitpunkt der Prüfung verfügte die Bundeswehr noch über rund 7 300 Fahrzeuge der untersuchten Fahrzeugvarianten (Abbildung).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Fahrzeuge durchschnittlich 18 Jahre alt waren und Jahresfahrleistungen von 2 000 km aufwiesen. Im Jahre 2006 beliefen sich die Ausgaben für den Unterhalt je Fahrzeug auf 2 750 Euro. Aufgrund des Alters der Fahrzeuge überstiegen sie den veranschlagten Wert damit um 3,5 Mio. Euro.

Die Bundeswehr reduzierte während der Prüfung im Laufe des Jahres 2008 ihren Altbestand auf 6 000 Fahrzeuge. Gleichzeitig stellte die Bundeswehr Fuhrpark Service GmbH (Bw Fuhrpark) bis Oktober 2008 zusätzliche 911 neue Fahrzeuge bereit. Dabei handelt es sich überwiegend um marktverfügbare, geländegängige Fahrzeuge in der Gewichtsklasse des Typs WOLF.



Fahrzeug Typ WOLF © Bundeswehr

25.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den tatsächlichen Bedarf an Fahrzeugen in der Gewichtsklasse des Typs WOLF zu ermitteln und den Bestand weiter zu verkleinern. Hierdurch könnten Aufwendungen für Instandsetzung und Betrieb reduziert werden. Die festgestellten geringen Laufleistungen der Fahrzeuge belegen, dass ein Abbau von bisher rund 20 % des Fahrzeugbestandes nicht ausreicht. Nennenswert höhere Laufleistungen als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Auslastung erzielt die Bundeswehr so nicht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundeswehr zunehmend geschützte Fahrzeuge einsetzt. Soweit sie im Einsatz noch nicht geschützte Fahrzeuge nutzt, stellt diese zunehmend die Bw Fuhrpark bereit. Durch Poolbildung und mit Fahrzeugen der Bw Fuhrpark könnte die Bundeswehr eine wirtschaftliche Auslastung mit höheren Jahresfahrleistungen erreichen.

25.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat zunächst bestritten, dass Spielraum für weitere Bestandsreduzierungen bestehe. Es begründet dies mit einem Bedarf von 5 823 Neufahrzeugen, davon 4 183 Fahrzeuge für den Grundbetrieb im Inland und 1 640 Fahrzeuge für den Einsatz. Diesen Bedarf könne die Bundeswehr zurzeit noch nicht mit Neufahrzeugen decken und müsse auch Altfahrzeuge nutzen. Da diese wartungsintensiver seien und höhere Ausfallquoten als neue Fahrzeuge hätten, benötige die Bundeswehr insgesamt 7 570 Fahrzeuge. Somit ergäbe sich kein Überhang, sondern eine Unterdeckung.

Das Bundesministerium hat nunmehr mitgeteilt, es überprüfe anlässlich der Erarbeitung einer Gesamtkonzeption und der Vorbereitung der Entscheidung über das künftige Flottenmanagement der Bundeswehr nach Mitte 2012 den Bedarf an ungeschützten Radfahrzeugen erneut. Dazu habe es am 10. November 2008 die militärischen Organisationsbereiche aufgefordert, den jeweiligen Bedarf zu ermitteln. Ein „harmonisiertes Gesamtergebnis" will das Bundesministerium voraussichtlich bis Ende 2009 vorlegen.

25.4

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass die Bundeswehr ihren Bedarf an ungeschützten Radfahrzeugen nunmehr belastbar festlegt. Die Aufforderung an die militärischen Organisationsbereiche, den jeweiligen Bedarf festzulegen, belegt, dass sie dies bisher versäumt hat.

Den geltend gemachten Bedarf an Fahrzeugen kann der Bundesrechnungshof nicht nachvollziehen. Im Einsatz werden zunehmend geschützte Fahrzeuge eingesetzt. Daher muss sich die Bundeswehr auch bei der Berechnung ihres Bedarfs an ungeschützten Fahrzeugen an den Einsatzrealitäten ausrichten. Ihre Fahrzeuge für den Grundbetrieb muss die Bundeswehr wirtschaftlich betreiben und höhere Jahresfahrleistungen als bislang erzielen. Die gegenwärtig geringe Auslastung der Altfahrzeuge belegt, dass die Bundeswehr diesen Bestand deutlich reduzieren kann.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass die Bundeswehr

- nunmehr zügig ihren Gesamtbedarf an ungeschützten Fahrzeugen schlüssig ermittelt und
- den Bestand an alten Fahrzeugen des Typs WOLF weiter reduziert.

26 Zu kurze Einsatzmöglichkeiten bei zu langer Ausbildung der Kampfpilotinnen und -piloten

(Kapitel 1401 Titel 423 01, Kapitel 1404 und 1409 Titel 553 01)

26.0

Die Bundeswehr bildet ihre Kampfpilotinnen und -piloten bis zu elf Jahre lang aus, setzt die voll ausgebildeten und einsatzfähigen Besatzungen jedoch nur wenige Jahre in den Kampf- und Transportflugzeugen und Hubschraubern ein. Die Ausbildung des fliegerischen Personals ist sehr teuer. So kostet eine Flugausbildung für das Kampfflugzeug Tornado rund 29 Mio. Euro. Die Streitkräfte könnten durch eine Verkürzung der Ausbildungs- und Verlängerung der Einsatzzeiten jährlich Personal- und Ausbildungskosten von rund 127 Mio. Euro einsparen.

26.1

Die Ausbildung des fliegerischen Personals ist sehr teuer. Sie umfasst als Kern einen Lehrgang zum Erwerb der „Musterberechtigung für ein Luftfahrzeug“ (Führerschein), der überwiegend an Ausbildungseinrichtungen der Bundeswehr absolviert wird. Daran schließt sich eine weiterführende Einsatzausbildung für den jeweiligen Luftfahrzeugtyp in den Einsatzgeschwadern an. Das Personal erhält hier eine militärische Individualausbildung bis zur vollen Einsatzfähigkeit als Kampf-, Transport- und Hubschrauberpilotin und -pilot oder Waffensystemoffizier. Dieser Ausbildungsabschnitt verursacht wegen der hohen Praxisanteile einen erheblichen, beim Kampfflugzeug Tornado den weit überwiegenden Anteil der Ausbildungskosten.

Die Einsatzzeit (sog. „Stehzeit“) des fliegerischen Personals beginnt nach der weiterführenden Einsatzausbildung in den Einsatzgeschwadern mit der Zuerkennung der vollen Einsatzfähigkeit. Sie endet, sobald die Pilotinnen und Piloten entweder nach Ende ihrer Dienstzeit die Bundeswehr verlassen oder andere Aufgaben, beispielsweise in nationalen oder internationalen Stabsverwendungen, wahrnehmen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2007 und 2008 die Ausbildungs- und Einsatzzeiten des fliegerischen Personals der Bundeswehr für die Kampfflugzeuge Tornado, die Transportflugzeuge Transall C-160 und die Marinehubschrauber Sea Lynx MK 88A.



Tornado © Luftwaffe



Transall C-160 © Luftwaffe



Sea Lynx MK 88A © Luftwaffe

Dabei stellte er fest:

- Pilotinnen und Piloten der Bundeswehr werden als Truppenoffiziere (Berufsoffiziere – mit und ohne besondere Altersgrenze – und Soldaten auf Zeit mit einer Verpflichtungszeit von 15 Jahren) und als Offiziere des militärfachlichen Dienstes für unterschiedliche Werdegänge eingestellt. Bildungsvoraussetzung für

Truppenoffiziere ist die Allgemeine Hochschulreife, die auch zum Studium an einer Universität der Bundeswehr berechtigt. Offiziere des militärfachlichen Dienstes müssen vor dem Eintritt in die Bundeswehr den Realschulabschluss nachweisen.

- Eine Ausbildung in den Flugzeugen und Hubschraubern, in den stationären Ausbildungseinrichtungen wie Simulatoren und an den Universitäten der Bundeswehr kostet bis zur Einsatzfähigkeit als Pilotin oder Pilot zwischen rund 1 Mio. Euro bei der Transall C-160 und bis zu 29 Mio. Euro beim Kampfflugzeug Tornado. Nach ihrer Ausbildung in den Ausbildungseinrichtungen und Einsatzgeschwadern können Pilotinnen und Piloten, die Zeitsoldatinnen oder Zeitsoldaten sind, rund sechs Jahre lang fliegerisch im Transportflugzeug Transall C-160 und dem Bordhubschrauber Sea Lynx MK 88A eingesetzt werden; Berufsoffiziere in Tornado-Verbänden, die für eine Verwendung als Stabsoffizier vorgesehen sind, stehen den Einsatzstaffeln rund sieben Jahre zur Verfügung. Deutlich länger fliegen Berufsoffiziere mit der besonderen Altersgrenze 41 Jahre und Offiziere des militärfachlichen Dienstes, letztere über ihre gesamte Dienstzeit bis zu 33 Jahre lang.
- Die Bundeswehr bietet Pilotinnen und Piloten ein mindestens dreijähriges Studium an, wenn sie Berufsoffiziere ohne besondere Altersgrenze werden sollen. In den Jahren 2004 bis 2007 studierten im Durchschnitt rund 27 % der angehenden Pilotinnen und Piloten eines Jahrgangs. Ihre Anzahl übertrifft damit bei weitem die Zahl der Dienstposten in nationalen und internationalen Stabsverwendungen, die beim Dienstposteninhaber fliegerische und zugleich wissenschaftliche Kenntnisse voraussetzen.
- Die fliegerische Ausbildung der Pilotinnen und Piloten in den Ausbildungseinrichtungen dauert bis zu vier Jahre. Die weiterführende Einsatzausbildung in den Einsatzgeschwadern nimmt bis zum Erreichen der vollen Einsatzfähigkeit bis zu vier weitere Jahre in Anspruch. Letzteres liegt teilweise daran, dass das hier zur Verfügung stehende Lehrpersonal in den letzten fünf Jahren stark reduziert wurde.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat auf das Missverhältnis zwischen Ausbildungs- und Einsatzzeiten bei denjenigen Pilotinnen und Piloten hingewiesen, die als Soldaten auf Zeit dienen oder als Berufssoldaten ohne besondere Altersgrenze für eine frühe Stabsverwendung vorgesehen sind. Angesichts der Ausbildungskosten für das fliegerische Personal der Bundeswehr, die bis zu dessen voller Einsatzfähigkeit anfallen, sollte die Bundeswehr alle Möglichkeiten nutzen, die Ausbildungszeiten zu verkürzen und die Einsatzzeiten zu verlängern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte die Bundeswehr bis einschließlich des Jahres 2013 jährlich rund 119 Mio. Euro Kosten für fliegerisches Personal der Kampfflugzeuge Tornado, Bordhubschrauber Sea Lynx MK 88A und Transportflugzeuge Transall C-160 einsparen. Voraussetzung dazu ist, dass die Einsatzgeschwader vermehrt auf Personal mit langen Einsatzzeiten, wie Berufsoffiziere mit besonderer Altersgrenze und Offiziere des militärfachlichen Dienstes, zurückgreifen können.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die militärische Individualausbildung in den Einsatzgeschwadern zu lange dauert. Die Bundeswehr könnte jährlich Kosten für die Ausbildung des fliegerischen Personals in Höhe von rund 8 Mio. Euro einsparen, wenn ausreichend Lehrpersonal in den Einsatzgeschwadern zur Verfügung stehen würde.

Zudem sollte die Bundeswehr vermeiden, dass die Anzahl der Pilotinnen und Piloten mit Studium deutlich über dem Bedarf an wissenschaftlich ausgebildetem Personal mit fliegerischen Kenntnissen liegt. Angehenden Pilotinnen und Piloten sollte sie nur in Ausnahmefällen zusätzlich zur fliegerischen Ausbildung ein Studium zusagen.

26.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat mitgeteilt, die gegenwärtige Praxis entspreche der Bedarfslage. Diese ergebe sich aus den verschiedenen Einsatzverpflichtungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Grundbetriebes.

Nach seiner Auffassung entspricht es nicht der Einsatzrealität, nur den Zeitraum von der Zuerkennung der vollen Einsatzfähigkeit bis zur Versetzung der Luftfahrzeugführerin oder des Luftfahrzeugführers in eine Stabsverwendung als Einsatzzeit zu berücksichtigen. Junge Pilotinnen und Piloten könnten bereits eingeschränkt Transportaufträge wahrnehmen, ohne die militärische Individualausbildung auf dem Waffensystem abgeschlossen zu haben. Die in die Pilotinnen und Piloten investierte Ausbildung werde auf Dienstposten in Stabsverwendungen konsequent weitergenutzt.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Ausbildung der jungen Luftfahrzeugbesatzungen nicht immer zügig voranschreite. Die weiterführende Einsatzausbildung in den Geschwadern stehe in Konkurrenz zu dem Auftrag der Einsatzstaffeln. Lehrpersonal müsse auch dort zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden und fehle daher für Ausbildungszwecke.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass ein Studium aus dem politischen Willen heraus sowie aus Gründen der Attraktivität des Offiziersberufs Bestandteil einer zeitgemäßen Offiziersausbildung sei. Es sei zu berücksichtigen, dass lediglich drei Viertel der Offiziere das Studium tatsächlich mit einem Abschluss beendeten.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, dass für die Kampfflugzeuge Tornado bereits zu 65 % Berufsoffiziere mit besonderer Altersgrenze eingestellt würden. Der Anteil der Offiziere des militärfachlichen Dienstes solle beim fliegerischen Personal für die Hubschrauber Sea Lynx MK 88A schrittweise angehoben werden. Bei dem Transportflugzeug Transall C-160 sei der Anteil bereits

auf über 70 % angewachsen. Damit werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits ausreichend Folge geleistet, zumal die Berufsoffiziere mit besonderer Altersgrenze kein Studium absolvierten.

26.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung und seinen Empfehlungen fest, da deren finanzielle Auswirkungen schon bei graduellen Verbesserungen des Verhältnisses zwischen Ausbildungs- und Einsatzzeiten der Pilotinnen und Piloten der Bundeswehr erheblich sind.

Er hält es nicht für zielführend, das ungünstige Verhältnis zwischen Einsatz- und Ausbildungszeit allein dadurch zu verbessern, dass Einsatzzeiten ohne volle Einsatzbereitschaft und die Nutzung fliegerischer Kenntnisse in Stabsverwendungen hinzugerechnet werden. Den Einsatzstaffeln stehen gerade bei Einsätzen unter Bedrohung weder die nicht fertig ausgebildeten Pilotinnen und Piloten noch diejenigen in Stabsverwendungen voll zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das Bundesministerium das Problem der überlangen Ausbildungszeit in den Einsatzgeschwadern zügig löst, ohne deren Einsatzauftrag zu gefährden. Das Fehlen des Lehrpersonals sollte organisatorisch kompensiert werden, ggf. auch durch zusätzliches für diese Aufgabe ausgebildetes Personal.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es nur in eng begrenzten Ausnahmefällen notwendig ist, Offiziere zusätzlich zu ihrer zeit- und kostenintensiven fliegerischen Ausbildung ein Vollstudium absolvieren zu lassen. Er verweist auf den vom Bundesministerium selbst genannten geringen Anteil von Offizieren, deren Stabsverwendungen zusätzlich zur fliegerischen eine wissenschaftliche Ausbildung erfordern. Er merkt an, dass zivile Fluggesellschaften von Pilotinnen und Piloten auch der größten und komplexesten Passagierflugzeuge keinen Hochschulabschluss verlangen.

Es ist zwar anerkennenswert, dass bereits der überwiegende Anteil der Kampfpilotinnen und -piloten für das Kampfflugzeug Tornado über den Status eines Berufsoffiziers mit besonderer Altersgrenze verfügt. Diesen Anteil sollte das Bundesministerium jedoch bis auf rund 90 % erhöhen. Dies gilt ebenso für den Anteil der Pilotinnen und Piloten des militärfachlichen Dienstes der Transall C-160 und der Sea Lynx MK 88A, der 70 % deutlich übersteigen könnte.

27 145 Mio. Euro für gescheiterte Kampfdrohnenentwicklung und 23 Mio. Euro für überflüssige Studie

(Kapitel 1420 Titel 551 01 und 551 11)

27.0

Nachdem sich die technischen, zeitlichen und finanziellen Risiken einer Kampfdrohnenentwicklung als nicht beherrschbar erwiesen hatten, brach die Bundeswehr die Entwicklung ab. Dabei nutzte sie die Möglichkeit nicht, von dem Entwicklungsvertrag wegen Nichterfüllung zurückzutreten und sich die bereits geleisteten Ausgaben zurückzahlen zu lassen. Stattdessen vergütete sie die bis dahin erbrachten Entwicklungsleistungen mit 145 Mio. Euro und beauftragte eine überflüssige Folgestudie für 23 Mio. Euro. Das gescheiterte Entwicklungsvorhaben hat damit zu unnötigen Ausgaben von insgesamt 168 Mio. Euro geführt.

27.1

Im Jahre 1988 begann die Bundeswehr ein Rüstungsvorhaben zur Entwicklung von Kampfdrohnen. Diese sollten in der Lage sein, gegnerische Panzerverbände, Gefechtsstände und Hubschrauber nach grober Voraufklärung auf Entfernungen bis zu 150 km vor den eigenen Linien selbstständig aufzufinden, als Ziele zu identifizieren und am Boden zu bekämpfen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz dieses Rüstungsvorhaben und stellte fest:

Für die Konzeptphase hatte die Bundeswehr bis zum Jahre 1991 rund 25,4 Mio. Euro und für die Definitionsphase in den Jahren 1992 bis 1995 rund 7,7 Mio. Euro aufgewendet. Danach trat sie in die Entwicklungsphase ein und gab dafür bis Ende 2002 rund 128 Mio. Euro aus. Die Beschaffung war ursprünglich in den Jahren 2005 bis 2011 geplant und sollte weitere rund 480 Mio. Euro kosten.

Schon zu Beginn der Entwicklungsphase hatte sich die sicherheitspolitische Lage weltweit wesentlich geändert. Die militärischen Forderungen an die Kampfdrohne waren teilweise überholt und mussten angepasst werden. Die ohnehin bestehenden technischen und finanziellen Risiken des Rüstungsvorhabens erhöhten sich dadurch zusätzlich. Im Jahre 2002 berichtete das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) über technische Probleme, das Entwicklungsziel zu erreichen, über Verzögerungen im Rüstungsvorhaben von mehr als zwei Jahren und über die zu erwartende Verdoppelung der ursprünglich geschätzten Beschaffungskosten auf rund 1 Mrd. Euro. Nach den Vertragsbedingungen hätte die Bundeswehr bei diesem Sachstand wegen Nichterfüllung von dem Entwicklungsvertrag zurücktreten und die bis dahin geleisteten Zahlungen zurückverlangen können.

Das Bundesministerium vereinbarte stattdessen mit dem Auftragnehmer zunächst ein Moratorium mit dem Entwicklungsstand vom 15. Oktober 2002. Es nahm damit Rücksicht auf die finanzielle Situation des Auftragnehmers und dessen zu erhaltende nationale Kompetenz in der Drohnentechnik. Der Auftragnehmer erhielt Gelegenheit, bis Jahresende 2002 nachzuweisen, dass die geforderten Grundfunktionen der Kampfdrohne erreichbar seien und die Entwicklungsverzögerung aufgeholt werden könne. Dieser Nachweis gelang nicht. Das Bundesministerium entschied daraufhin zwar, die Entwicklung der Kampfdrohne abzubrechen. Es trat jedoch nicht vom Entwicklungsvertrag wegen Nichterfüllung zurück, son-

dern schloss mit dem Auftragnehmer am 29. August 2003 einen Auflösungsvertrag. Darin verzichtete es auf Rückzahlungen und verpflichtete sich darüber hinaus, weitere Zahlungen für Entwicklungsleistungen im Umfang von rund 17 Mio. Euro zu leisten. Zudem schloss es ebenfalls am 29. August 2003 mit demselben Auftragnehmer einen Studienvertrag für 23 Mio. Euro. Hierin verpflichtete sich der Auftragnehmer nachzuweisen, dass die fertig entwickelte Kampfdrohne Grundanforderungen wie die nahezu fehlerfreie Zielidentifizierung und die verzugslose Übermittlung der entscheidungserheblichen Zieldaten an die Bodenkontrollstation erreichen könnte.

Das Studienergebnis lag im Jahre 2005 vor. Nach seiner Auswertung gelangte das Bundesamt zu dem Schluss, das Rüstungsvorhaben Kampfdrohne sei wegen zu hoher technischer und finanzieller Risiken nicht realisierbar. Auf Empfehlung des Bundesamtes entschied das Bundesministerium, das Projekt abzubrechen und wies am 3. November 2006 das Bundesamt an, den Abschlussbericht zu fertigen, der Mitte 2007 vorlag.

Das Bundesministerium unterrichtete das Parlament im Jahre 2003 über eine geplante „Umstrukturierung“ des Rüstungsvorhabens, nicht aber über den späteren Abbruch des Rüstungsvorhabens Kampfdrohne. Die Gesamtausgaben für die Kampfdrohnenentwicklung einschließlich des Studienvertrages überstiegen die für die Unterrichtung des Parlamentes bei Abbruch eines Rüstungsvorhabens geltende finanzielle Grenze von 25 Mio. Euro um mehr als das Sechsfache.

27.2

Der Bundesrechnungshof hatte schon vor Beginn der Entwicklung darauf hingewiesen, dass die technischen und damit auch die zeitlichen und finanziellen Risiken des Rüstungsvorhabens Kampfdrohne unterschätzt würden. Positiv bewertete er, dass die Ausstiegsbedingungen des ausgehandelten Entwicklungsvertrages nach ihrem Wortlaut einen Rücktritt vom Vertrag bei Nichterreichen der Entwicklungsziele ohne finanziellen Schaden für den Bund zuließen.

Das entgegen dieser vertraglich vereinbarten Möglichkeit tatsächlich vom Bundesministerium gewählte Verfahren war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes aus mehreren Gründen zu beanstanden. Vermeidbaren Ausgaben von rund 145 Mio. Euro standen keine verwertbaren Entwicklungsergebnisse gegenüber. Durch die mit einem Änderungsvertrag beendete Entwicklung wurde der Bund gegenüber den Regelungen des Entwicklungsvertrages unzulässig schlechter gestellt. Die Studie ergab keine neuen, weiterführenden Erkenntnisse, kostete jedoch zusätzlich 23 Mio. Euro. Auch das Ziel, bei diesem Auftragnehmer eine nationale technische Kompetenz für die Entwicklung und den Bau militärischer Drohnen aufzubauen und zu erhalten, verfehlte das Bundesministerium. Zudem dauerte es mit über vier Jahren von der Grundsatzentscheidung bis zum Abschlussbericht zu lange, bis das Bundesministerium das Rüstungsvorhaben beendete. Die Berichtspflicht gegenüber dem Parlament nahm das Bundesministerium nicht wie vorgegeben wahr.

27.3

Das Bundesministerium hat angegeben, sowohl die Erkenntnisse aus der beendeten Entwicklung als auch die aus der anschließenden Studie seien in vollem Umfang in die Beschaffungsanforderungen für ein entsprechendes Waffensystem eingeflossen.

Einwände gegen die Feststellungen zur Höhe der Ausgaben hat das Bundesministerium nicht erhoben.

Das Bundesministerium hat die Auffassung vertreten, es habe das Rüstungsvorhaben „formaljuristisch“ mit der Auflösung des Entwicklungsvertrages beendet. Es sei seinen Berichtspflichten gegenüber dem Deutschen Bundestag hinreichend nachgekommen, da es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) im Juni 2003 über die geplante Umsteuerung des Vorhabens durch die Beendigung des laufenden Entwicklungsvertrages und über die Vergabe einer anschließenden Studie unterrichtet habe. Der Haushaltsausschuss habe der vorgeschlagenen Vorgehensweise zugestimmt und um Information nach dem Vertragsschluss gebeten. Dieser Bitte sei es nach dem Abschluss der entsprechenden Verträge im September 2003 mit gesonderten Vorlagen an den Verteidigungs- und den Haushaltsausschuss nachgekommen.

27.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass weder die nicht beendete Entwicklung, noch die sich unmittelbar daran anschließende Studie einen Nutzen gebracht haben, der auch nur annähernd den aufgewendeten Haushaltsmitteln entspricht. Auch kann das Bundesministerium nach wie vor nicht plausibel begründen, warum der gescheiterten Entwicklung eine Studie folgte, mit der schon bekannte Ursachen des Scheiterns erneut betrachtet werden sollten. Insofern hält der Bundesrechnungshof die dafür zusätzlich aufgewendeten Haushaltsmittel in Höhe von 23 Mio. Euro für eine überflüssige Ausgabe. Der Hinweis des Bundesministeriums, Erkenntnisse aus den beiden Verträgen seien in die Beschaffungsanforderungen für ein neues Waffensystem eingeflossen, bedeutet lediglich, dass es hier den gescheiterten Entwicklungsweg vermeiden will.

Der Bundesrechnungshof behält auch seine Ansicht bei, dass der Entwicklungsvertrag nicht erfüllt war und die bereits geleisteten Zahlungen zurückzufordern waren. Der Verzicht auf diese Rückforderung ist eine unzulässige Schlechterstellung des Bundes im Vertragsverhältnis mit dem Auftragnehmer.

Nach den eigenen Angaben des Bundesministeriums gegenüber dem Parlament war im Jahre 2003 nicht von einem Abbruch des Rüstungsvorhabens, sondern von einer „Umsteuerung“ die Rede. Dadurch musste das Bundesministerium nicht – wie bei einem Abbruch – näher erläutern, welche Gründe, evtl. auch eigene Versäumnisse,

zum Scheitern des Vorhabens geführt hatten. Andernfalls hätte es insbesondere ausführen müssen, ob die Aussichtslosigkeit der Entwicklung nicht schon früher hätte festgestellt werden können und welcher Gegenwert den verausgabten Haushaltsmitteln gegenüber stand. Der eigentliche Abbruch des Vorhabens wurde – auch „formaljuristisch“ – erst drei Jahre später durch die Leitung des Bundesministeriums entschieden. Über diese Entscheidung unterrichtete das Bundesministerium das Parlament nicht mehr.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium künftig für den Bund vorteilhafte Vertragsbedingungen nutzt. Eine Schlechterstellung des Bundes durch nachträgliche Vertragsänderungen darf es grundsätzlich nicht zulassen.

28 Spitzensportförderung der Bundeswehr führt Eigenleben

28.0

Nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1968 fördert die Bundeswehr in Abstimmung mit dem Deutschen Olympischen Sportbund Spitzensportlerinnen und Spitzensportler und gibt dafür inzwischen jährlich 28 Mio. Euro aus. Während ihrer Förderung sind diese Sportlerinnen und Sportler Soldatinnen und Soldaten. Die Bundeswehr hat die Spitzensportförderung dennoch nicht in ihre Gesamtaufgabe integriert. So gibt es z. B. keine Sportkonzeption der Bundeswehr, die auch die Spitzensportförderung umfasst. Im Bundeswehrhaushalt sind die für die Spitzensportförderung eingeplanten Beträge nicht zu erkennen. Erfolgskontrollen, die die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der gewählten Form und des Umfangs der Förderung belegen, stehen noch aus.

28.1

Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung in seiner 171. Sitzung am 8. Mai 1968 aufgefordert, „zur Förderung bundeswehrangehöriger Spitzensportler bei der Bundeswehr Fördergruppen einzurichten, die soweit wie möglich an Leistungszentren der Sportverbände angelehnt werden sollten“. Seit dieser Zeit fördert die Bundeswehr in Abstimmung mit dem Deutschen Olympischen Sportbund Spitzensportlerinnen und Spitzensportler. Sie hat dazu Sportfördergruppen eingerichtet und finanziert Sportförderplätze. Die von ihr geförderten Spitzensportlerinnen und Spitzensportler haben während der Förderung den Soldatenstatus.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz mehrfach die Spitzensportförderung der Bundeswehr und stellte u. a. fest:

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) gibt nach eigenen Angaben inzwischen jährlich 28 Mio. Euro für die Spitzensportförderung aus und kann damit – z. T. befristet – 824 Förderplätze finanzieren. Im Jahre 1971 waren es noch 430 Förderplätze. Im Haushaltsplan des Bundesministeriums sind diese Ausgaben nicht gesondert ausgewiesen.

Die Bundeswehr entwickelte bislang keine eigenen Ziele für ihre Spitzensportförderung. Sie bezieht sich seit nunmehr 41 Jahren auf die allgemeinen Ziele, die die Bundesregierung im Jahre 1968 definierte, nämlich:

- die Repräsentanz Deutschlands bei internationalen Wettkämpfen zu gewährleisten,
- den deutschen Spitzensportlerinnen und Spitzensportlern Chancengleichheit gegenüber Sportlerinnen und Sportlern anderer Staaten einzuräumen und
- den Anschluss an die internationale Leistungsspitze während des Wehrdienstes zu ermöglichen.

Es gibt demzufolge auch keine umfassende Sportkonzeption der Bundeswehr, die neben dem allgemeinen Sport in der Bundeswehr die Spitzensportförderung einbezieht. Andererseits erhöhte die Bundeswehr für die zu fördernden Spitzensportlerinnen und Spitzensportler die Anzahl der Stellen für Soldaten auf Zeit deutlich und richtete sogar eine spezielle Feldwebellaufbahn ein, in der der Berufssoldatenstatus erreicht werden kann.

Das Bundesministerium regelte die Durchführung der Spitzensportförderung in einem Erlass, dessen derzeit gültige Fassung vom Jahre 1992 datiert. Auch er enthält keine Hinweise, aus denen eigene Ziele der Bundeswehr für ihre Spitzensportförderung abgeleitet werden könnten oder Integrationsansätze in eine Sportkonzeption der Bundeswehr erkennbar wären.

Nach der Bundeshaushaltsordnung ist für jede laufende finanzwirksame Maßnahme mit Hilfe einer begleitenden Erfolgskontrolle festzustellen, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme dafür ursächlich und wirtschaftlich war. Die Bundeswehr hat bislang eine solche Erfolgskontrolle für das von ihr gewählte Verfahren der Spitzensportförderung nicht durchgeführt und auch keine Alternativen geprüft.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Bundeswehr den Spitzensport mit zweistelligen Millionenbeträgen jährlich fördert, ohne dies in ihrem Haushalt im Einzelplan kenntlich zu machen. So sind weder die Höhe noch die Befristung der Förderung erkennbar. Er hat bundeswehreigene Ziele für die Spitzensportförderung vermisst, die die allgemeinen Ziele der Bundesregierung bundeswehrspezifisch ausfüllen. Nach seiner Auffassung fehlt eine umfassende Sportkonzeption der Bundeswehr, die den Spitzensport einbezieht und so auch für den allgemeinen Sport in der Bundeswehr nutzbar macht.

Der Bundesrechnungshof hat Erfolgskontrollen angemahnt, in denen die gewählte Form und der Umfang der Spitzensportförderung alternativen Verfahren der Spitzensportförderung gegenübergestellt werden sollten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die für die Spitzensportförderung eingesetzten

Finanzmittel im Haushaltsplan erkennbar darzustellen. Darüber hinaus hat er empfohlen, eine Sportkonzeption der Bundeswehr zu erarbeiten, die sowohl die Förderung des allgemeinen Sports in der Bundeswehr als auch die Spitzensportförderung umfasst. Damit sollte das Bundesministerium die allgemeinen Ziele der Bundesregierung bei der Sportförderung bundeswehrspezifisch konkretisieren. Form und Umfang der Spitzensportförderung sollten regelmäßig mit Erfolgskontrollen überprüft werden. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, auf dieser Grundlage den Erlass zu aktualisieren.

28.3

Das Bundesministerium hat erwidert, eine gesonderte Veranschlagung von Haushaltsmitteln für Sportförderplätze sei im Haushalt nicht vorgesehen. Bei den Aufwendungen handele es sich überwiegend um Personalausgaben für Spitzensportlerinnen und Spitzensportler, die nur in den Gesamtpersonalaufstellungen enthalten seien. Die Erhöhung der Anzahl der Sportförderplätze sei durch vermehrte internationale Wettkämpfe und eine Reihe neuer Disziplinen begründet.

Das Bundesministerium hat zwar eine Überarbeitung des Erlasses zugesagt, jedoch betont, dass die im Jahre 1968 definierten Ziele unverändert gelten. Die Förderung des Spitzensports sei keine Kernaufgabe der Streitkräfte, sondern ein vom Deutschen Bundestag erteilter zusätzlicher Auftrag. Die Kernaufgabe „Sport in der Bundeswehr“ und die Spitzensportförderung seien daher konzeptionell keinesfalls zu verschränken, sondern deutlich voneinander zu trennen. Integrationsansätze und bundeswehreigene Ziele für die Spitzensportförderung seien daher ebenso wie ein zusätzliches Konzept entbehrlich. Die Bundeswehr schaffe mit ihren Sportförderplätzen günstige Rahmenbedingungen, damit die Geförderten ihren Spitzensport mit einer bundeswehrinternen Laufbahnausbildung und der Vorbereitung auf einen späteren zivilen Beruf kombinieren könnten.

28.4

Den Bundesrechnungshof überzeugt es nicht, wenn die Bundeswehr auf eine gesonderte Veranschlagung der für die Spitzensportförderung zugewiesenen Haushaltsmittel nur verzichtet, weil diese Personalausgaben bereits in der Gesamtaufstellung enthalten sind. Es handelt sich um zweistellige Millionenbeträge für Aufgaben außerhalb der Kernaufgaben der Streitkräfte; gerade hier ist die Haushaltsklarheit und -wahrheit sicher zu stellen. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Ausgaben zur Förderung des Spitzensports im Einzelplan 14 z. B. durch entsprechende Erläuterungen oder durch Einrichtung einer Titelgruppe getrennt auszuweisen.

Den Bundesrechnungshof überzeugt es auch nicht, dass die Bundeswehr seit nunmehr vier Jahrzehnten die Förderung des Spitzensports als Zusatzauftrag des Deutschen Bundestages versteht, der von der Kernaufgabe „Sport in der Bundeswehr“ deutlich zu trennen sei. Demzufolge hat die Spitzensportförderung ein Eigenleben entwickelt. Der Soldatenstatus müsste wegen seines erheblichen Aufwandes zu einem zusätzlichen Nutzen für die Bundeswehr führen, der sich beispielsweise aus einer Verzahnung der Kernaufgabe „Sport in der Bundeswehr“ und der Spitzensportförderung ergeben könnte. Unter diesen Voraussetzungen bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung, auf der Grundlage bundeswehreigener Ziele die Spitzensportförderung stärker auch für den allgemeinen Sport in der Bundeswehr nutzbar zu machen und eine entsprechend umfassende Sportkonzeption der Bundeswehr zu erarbeiten.

Für den Fall, dass die Spitzensportförderung aus übergeordneten Gründen auch künftig deutlich von der Kernaufgabe „Sport in der Bundeswehr“ getrennt bleiben soll, sollte eine Erfolgskontrolle belegen, dass das jetzige Verfahren der Spitzensportförderung in der Bundeswehr gegenüber Alternativen, z. B. einer Stipendiumslösung, nach Form und Umfang zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Bei dieser Alternative könnten sich die Geförderten ebenfalls parallel zum Spitzensport auf einen zivilen Beruf vorbereiten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt zwar die Ankündigung des Bundesministeriums, den Erlass aus dem Jahre 1992 zu überarbeiten. Dies sollte jedoch erst auf der Grundlage der empfohlenen Untersuchungen und Entscheidungen zur künftigen Stellung der Spitzensportförderung in der Bundeswehr geschehen.

29 Einnahmemöglichkeiten bei Sportlehrgängen nicht genutzt
(Kapitel 1403)

29.0

An Sonderlehrgängen der Sportschule der Bundeswehr für Schwerbehinderte und Personenschützer nahm auch ein Personenkreis teil, der zur Kostenerstattung heranzuziehen war. Diese Einnahmemöglichkeit zog die Bundeswehr bislang nicht in Betracht.

29.1

Die Bundeswehr unterhält am Standort Warendorf mit einer Außenstelle in Sonthofen eine Sportschule für die Sportausbilder und -verantwortlichen aller Streitkräfte und Organisationsbereiche. Diese Sportschule bietet auch Sonderlehrgänge für bestimmte Personengruppen an, z. B. für Schwerbehinderte, Personenschützer und Einheitsführer.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Koblenz die Haushalts- und Wirtschaftsführung dieser Sportschule. Hierbei stellte er u. a. fest, dass an den Sonderlehrgängen für Schwerbehinderte und Personenschützer ein Personenkreis teilnahm, der zur Kostenerstattung heranzuziehen war. Diese Einnahmemöglichkeit hatte die Bundeswehr bislang nicht in Betracht gezogen.

29.1.1

Durch die Lehrgänge „Sport für Behinderte“ sollen Angehörige der Bundeswehr mit einer anerkannten Schwerbehinderung angeleitet werden, sich entsprechend ihrer Möglichkeiten sportlich zu betätigen. Nach dem einschlägigen Erlass des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) sind diese Lehrgänge vorrangig für Soldatinnen und Soldaten eingerichtet. Zivilbedienstete der Bundeswehr können bei freien Kapazitäten berücksichtigt werden. In den Jahren 2004 bis 2008 nutzten weit überwiegend Zivilbedienstete der Bundeswehr die Lehrgänge; der Anteil der Soldatinnen und Soldaten lag unter einem Viertel. Soldatinnen und Soldaten haben nach dem Soldatengesetz Anspruch auf freie Heilfürsorge, nicht aber die Zivilbediensteten der Bundeswehr. Zivilbedienstete können als Mitglieder gesetzlicher oder privater Krankenkassen Leistungen zur gesundheitlichen Prävention und Rehabilitation beantragen.

Bisher hat die Bundeswehr eine Beteiligung der Zivilbediensteten bzw. deren Versicherer an den Kosten der Lehrgänge nicht in Betracht gezogen. Sie ist aber nach der Bundeshaushaltsordnung verpflichtet, laufend alle Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung zu prüfen und dann geltend zu machen, wenn dies zumutbar und verhältnismäßig ist.

29.1.2

Aufgrund eines Amtshilfeersuchens des Bundeskriminalamtes und des Landespolizeipräsidiums Hessen führte die Sportschule der Bundeswehr im Jahre 2005 außerhalb ihres Lehrgangsangebots eine fünftägige Aus- und Weiterbildung für Personenschützer des Bundesministers der Verteidigung durch. Ausbildungszweck sollte die Leistungsverbesserung im alpinen und nordischen Skilauf sein. Folgeersuchen führten zu einem Modelllehrgang im Jahre 2006. Im Jahre 2008 nahm die Bundeswehr in Sonthofen dann regulär einen Lehrgang „Skilauf für Personenschützer“ in das Lehrgangsangebot der Sportschule auf. An den Lehrgängen nahmen neben Polizeibeamtinnen und -beamten des Bundeskriminalamtes überwiegend Polizeikräfte des Landes Hessen teil, nicht aber Bundeswehrangehörige.

Nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung in Verbindung mit der Richtlinie für die Abrechnung von Leistungen der Bundeswehr gegenüber Dritten gewährt die Bundeswehr anderen Bundes- und insbesondere Landesbehörden Ausbildungsunterstützung grundsätzlich nur auf der Grundlage einer Vereinbarung und gegen Kostenerstattung. Der Amtschef des Streitkräfteamtes entschied im Jahre 2007, auf eine Kostenerstattung ganz zu verzichten.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung verwiesen und beanstandet, dass die Bundeswehr zu wenig Wert darauf legt, alle, selbst geringfügige Möglichkeiten zu nutzen, die Einnahmen zu verbessern. Im Fall der Entscheidung des Amtschefs des Streitkräfteamtes hat er empfohlen, die Regressfrage zu prüfen.

29.3

29.3.1

Das Bundesministerium hat seine Hauptschwerbehindertenvertretung als den alleinigen Bedarfsträger für die Lehrgänge „Sport für Behinderte“ genannt. Diese Lehrgänge entsprächen mit ihrem Präventionscharakter der Konzeption der Bundesregierung zur Gesundheitsvorsorge, von der auch der Dienstherr nachhaltig profitiere. Mit acht Lehrgängen pro Jahr könne eine große Zahl der Anmeldungen berücksichtigt werden. Dabei werde nach den Vorgaben der Leitung des Bundesministeriums der Anteil der Soldatinnen und Soldaten kontinuierlich gesteigert und eine unrechtmäßige Teilnahme ausgeschlossen.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu untersuchen, ob und in welcher Weise von Zivilbediensteten oder Krankenversicherern ein Kostenbeitrag abzuverlangen sei, werde aufgenommen.

29.3.2

Das Bundesministerium hat nach einer internen Prüfung bestätigt, dass die Entscheidung, auf eine Kostenerstattung durch Polizeikräfte des Landes Hessen zu verzichten, nicht sachgerecht ist. Es hat zugesichert, die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung in Verbindung mit der Richtlinie für die Abrechnung von Leistungen der Bundeswehr gegenüber Dritten künftig sorgsam zu beachten und den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zu prüfen. Wegen der Entscheidung des Amtschefs des Streitkräfteamtes, auf eine Kostenerstattung ganz zu verzichten, will es die Regressfrage prüfen.

29.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium seine Bewertung zu den genannten Fällen teilt und seine Empfehlungen aufgreifen will. Allerdings liegen seine Untersuchungsergebnisse dem Bundesministerium inzwischen schon länger als ein Jahr vor. Da die Thematik nicht kompliziert ist und die Behebung der genannten Mängel keinen größeren Aufwand erfordert, hätten die nunmehr angekündigten Prüfungen längst abgeschlossen und daraus Konsequenzen gezogen werden können.

Der Bundesrechnungshof wiederholt seine Forderung, umgehend alle Möglichkeiten zu nutzen, die Einnahmen zu verbessern.

30 Wirtschaftlichkeit eines teuren Analyseverfahrens nicht gewährleistet

(Kapitel 1416 Titel 554 08 und Kapitel 1420 Titel 551 11)

30.0

Die Bundeswehr nutzt das Verfahren „Logistic Support Analysis“, um insbesondere die Lebenswegkosten eines Rüstungsproduktes zu minimieren. Sie verfügt bisher aber über keine Mittel, die Wirtschaftlichkeit dieses Verfahrens festzustellen, also dessen Kosten den damit erreichten Einsparungen gegenüberzustellen.

30.1

Mit dem Verfahren „Logistic Support Analysis“ (LSA) verfolgt die Bundeswehr das Ziel, die von der Entwicklung eines Produktes an entstehenden Kosten (Lebenswegkosten) zu minimieren. Mit Hilfe der LSA bewertet sie die Anforderungen an die Unterstützungsleistungen für neue Waffensysteme, z. B. an die Lagerung, Wartung und Instandsetzung sowie an den Transport der Systeme und ihrer Bauteile. Mit der Durchführung der LSA beauftragt die Bundeswehr in der Regel die Unternehmen, die das Produkt entwickeln. Diese erfassen die erforderlichen Informationen und bereiten sie in standardisierten Berichten auf. Die Berichte dienen der Bundeswehr als Entscheidungsgrundlage, um die logistische Unterstützung der Waffensysteme wirtschaftlich zu gestalten.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln in den Jahren 2007 und 2008 Kosten und Nutzen der LSA am Beispiel von zwei Lenkflugkörperprojekten, einem der Marine und einem der Luftwaffe.

Dabei stellte er fest, dass die mit der Industrie für die Projekte geschlossenen Verträge nur einen Gesamtpreis für das Entwicklungsvorhaben auswiesen, aber keine Angaben zu den Preisen der LSA enthielten. Auf Nachfrage schätzte die Bundeswehr die Preise für beide Projekte nachträglich. Sie kalkulierte danach für den Lenkflugkörper der Marine 0,46 Mio. Euro und für den Lenkflugkörper der Luftwaffe 1,82 Mio. Euro an Kosten für die LSA. Bei Großprojekten der Bundeswehr (z. B. Eurofighter und Hubschrauber NH 90) kostet die LSA ein Vielfaches. Die unterschiedliche Höhe der Kosten der LSA für die beiden untersuchten Projekte erklärte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) im Nachhinein mit einem größeren Entwicklungsaufwand für den Lenkflugkörper der Luftwaffe.

Für den Lenkflugkörper der Marine hatte die Bundeswehr Unterstützungsleistungen aufgrund der Erfahrungen der schwedischen Marine bereits vertraglich detailliert festgelegt, bevor Erkenntnisse aus der von der Bundeswehr beauftragten LSA einfließen konnten.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat die mangelnde Kostentransparenz kritisiert. Weder die Gesamtleistung LSA noch ihre einzelnen Leistungsbestandteile waren mit Preisen unterlegt. Deswegen war der Bundeswehr weder eine Leistungs- noch eine Kostenkontrolle möglich.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bundeswehr ein Instrument fehlt, um angemessene Preise für die Leistungen der LSA zu bestimmen und ihre Wirtschaftlichkeit zu belegen.

Mit der frühzeitigen vertraglichen Festlegung wesentlicher durch die LSA beeinflussbarer Positionen war für den Lenkflugkörper der Marine der Anwendungsspielraum für die LSA sehr eingeschränkt. Trotzdem hat die Bundeswehr nach eigenen Angaben 0,46 Mio. Euro aufgewendet, ohne entsprechende Einsparungen durch die LSA beziffern zu können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig die Preise für einzelne LSA-Leistungen in den Verträgen gesondert aufzuführen. Er hat empfohlen, alle LSA-spezifischen Daten, die bei der Entwicklung von Waffensystemen gewonnen wurden, systematisch zu sammeln und auszuwerten, um so eine Erfolgskontrolle zum Verfahren LSA zu ermöglichen.

30.3

Das Bundesministerium hält es für möglich, die Leistungsbestandteile der LSA und die darauf entfallenden Kosten künftig vertraglich zu regeln. Form und Inhalt solcher Regelungen habe es bisher noch nicht vorgegeben.

Das Bundesministerium hat zwar die Empfehlung zur systematischen Sammlung und Auswertung der Daten zu den bislang durchgeführten LSA aufgenommen, möchte aber das Ergebnis einer laufenden Untersuchung über die Möglichkeiten der Steuerung von Lebenswegkosten abwarten. Diese Untersuchung wird jedoch noch Jahre dauern.

Das Bundesministerium hat sich nicht in der Lage gesehen, die mit LSA erzielten Einsparungen zu beziffern. Da es Projekte nicht alternativ ohne LSA durchführe, gebe es keinen Vergleichsmaßstab, mit dem die Einsparungen berechnet werden könnten. Es gehe vielmehr von der Annahme aus, dass schon die Anwendung einer systematischen LSA die Lebenswegkosten eines Waffensystems reduziere und damit wirtschaftlich sei.

30.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium eine verbesserte Transparenz der Leistungen und Kosten der LSA und entsprechende vertragliche Regelungen für möglich hält. Er bedauert jedoch, dass es seiner Empfehlung zum Aufbau einer systematischen Datensammlung auf absehbare Zeit nicht folgen will.

Grundlage einer zielgerichteten LSA, die die Bundeswehr steuern kann, ist ein vorgegebener Leistungs- und Kostenrahmen. Zentrales Element eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses, der die Wirtschaftlichkeit der LSA sicherstellt, wäre darüber hinaus die systematische Sammlung und Auswertung von Daten zu den bislang durchgeführten LSA. Sie würde die Bundeswehr in die Lage versetzen, die Wirtschaftlichkeit der LSA zu bewerten. Beim Lenkflugkörper der Luftwaffe wäre die LSA beispielsweise wirtschaftlich, wenn die Kosten für Ersatzteile und Dokumentation wegen der LSA um rund 1,9 Mio. Euro geringer gewesen wären, als vorher prognostiziert.

Die pauschale und unbelegte Annahme des Bundesministeriums, schon der systematische Ansatz der LSA führe zu einer Verringerung der Lebenswegkosten eines Produktes, genügt insofern nicht. Auch wenn die Bundes-

wehr Projekte nur mit LSA durchführt, könnte sie nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in einer Vergleichsberechnung abschätzen, welche Kosten ohne die LSA entstanden wären. Solange die Kosten der LSA und der damit angestrebte Nutzen von der Bundeswehr nicht näher bestimmt und im weiteren Verlauf verglichen werden können, besteht die Gefahr, dass die LSA überdimensioniert beauftragt und zu teuer eingekauft wird.

Der Bundesrechnungshof hält den Einsatz von Verfahren wie LSA zur Senkung der Lebenswegkosten der teuren Rüstungsprodukte für richtig; allerdings muss auch deren Wirtschaftlichkeit sichergestellt sein.

31 Bundesministerium konnte Qualität der Zulagenbearbeitung nicht verbessern
(Kapitel 1403 Titel 423 01)

31.0

Das Bundesministerium der Verteidigung konnte nicht erreichen, dass die Zulagen bei den Streitkräften weitgehend fehlerfrei bearbeitet werden. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte gefordert, die Qualität der Zulagenbearbeitung zu verbessern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium der Verteidigung nunmehr eine ordnungsgemäße und weitgehend fehlerfreie Bearbeitung sicherstellt.

31.1

Die jährlichen Gesamtausgaben für Zulagen zur Grundbesoldung, die in den Streitkräften bewilligt werden, betragen 138 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2003 „Fehlerhafte Bearbeitung von Zulagen im Bereich der Bundeswehr“ (Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 31) festgestellt, dass die Zulagenbearbeitung durch Soldatinnen und Soldaten erhebliche Mängel aufwies. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf, das Bewilligungsverfahren zu verbessern. Das Bundesministerium gab daraufhin im Jahre 2005 ein Verzeichnis der für die Zulagenbearbeitung erforderlichen Vorschriften heraus, das seither regelmäßig aktualisiert wird. Die Bediensteten der Verwaltung in den militärischen Dienststellen sollten zudem die Soldatinnen und Soldaten unterstützen

- bei der Beschaffung der Rechtsgrundlagen, Erlasse und Formulare,
- durch fachliche Einweisung und laufende Beratung,
- durch Vermittlung von verwaltungsspezifischen Arbeitstechniken wie Onlinerecherchen und der rechtlichen Bewertung von Sachverhalten,
- durch regelmäßige Informationsveranstaltungen zu Rechtsfragen und zum Erfahrungsaustausch.

Der Bundesrechnungshof nahm diese Weisungen zum Anlass, deren Umsetzung und die Qualität der Zulagenbearbeitung in den Streitkräften erneut zu prüfen.

Er stellte mit Unterstützung durch seine Prüfungsämter fest, dass sich die Bearbeitungsqualität nicht wesentlich verbesserte. Dies lag daran, dass die vom Bundesministerium angeordneten Maßnahmen in den Streitkräften nicht umgesetzt wurden oder nicht ohne Weiteres umsetzbar waren. Die Gründe hierfür waren fehlende Rechts- und Verwaltungskenntnisse der Soldatinnen und Soldaten sowie häufige Personalwechsel. Außerdem waren die Bediensteten der Verwaltung in den militärischen Dienststellen überwiegend nicht in die Zulagenbearbeitung eingebunden. Sie verfügten auch nicht über die notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen, um die Streitkräfte bei der Zulagenbearbeitung unterstützen zu können.

Die höheren Kommandobehörden berichteten dem Bundesministerium, dass die Maßnahmen zur Verbesserung der Zulagenbearbeitung umgesetzt worden seien. Dies entsprach nicht den tatsächlichen Verhältnissen vor Ort.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Qualität der Zulagenbearbeitung nicht wesentlich verbesserte. Das Bundesministerium hat somit die Forderung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht erfüllt.

Wegen unzutreffender Berichte wusste das Bundesministerium nicht, dass seine Maßnahmen in der Bundeswehr nicht wirksam waren.

31.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde am Konzept aus dem Jahre 2005 zur Verbesserung der Zulagenbearbeitung bei den Streitkräften festhalten. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes hätten aber gezeigt, dass es bei der Umsetzung Verbesserungsbedarf gäbe. Hierzu werde das Bundesministerium ein Umsetzungskonzept erarbeiten. Dabei werde es prüfen, ob militärische Lehrgänge für Soldatinnen und Soldaten um Lehranteile zum Zulagenwesen erweitert werden können. Bedienstete der Verwaltung sollen zentral geschult werden, um sie als Multiplikatoren einsetzen zu können. Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es aufgrund der Berichte seiner höheren Kommandobehörden bislang angenommen habe, die von ihm veranlassten Einzelmaßnahmen seien vor Ort umgesetzt worden. Es habe nicht gewusst, dass die Qualität der Zulagenbearbeitung weiter zu beanstanden sei. Das Bundesministerium gehe davon aus, dass eine konsequente Umsetzung seiner Maßnahmen die Zulagenbearbeitung verbessert hätte.

31.4

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Bundesministeriums zur möglichen Umsetzung der Maßnahmen nicht. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die Bediensteten der Verwaltung in den

militärischen Dienststellen mangels hinreichender Kenntnisse und Erfahrungen derzeit nicht in der Lage, die Streitkräfte bei der Zulagenbearbeitung wirksam zu unterstützen.

Wenn das Bundesministerium an der Zulagenbearbeitung durch Soldatinnen und Soldaten festhalten will, muss es bei seinen Bemühungen insbesondere deren fehlende Verwaltungsausbildung als auch die häufigen Personalwechsel in der Truppe berücksichtigen.

Außerdem sollte sich das Bundesministerium davon überzeugen, ob die Berichte zutreffend sind. Die Berichte seiner höheren Kommandobehörden müssen die tatsächlichen Verhältnisse zutreffend darstellen. Nur so kann das Bundesministerium eine wirksame Fachaufsicht sicherstellen.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

32 Fehlende Maßstäbe und unzureichende Transparenz bei der Vergütung von Vorstandsmitgliedern gesetzlicher Krankenkassen
(Kapitel 1502 Titel 636 06)

32.0

Die Vergütungen der Vorstände von gesetzlichen Krankenkassen sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Das Bundesministerium für Gesundheit sollte darauf hinwirken, dass die Aufsichtsbehörden der Krankenkassen Maßstäbe für eine angemessene und einheitliche Bezahlung entwickeln. Die Krankenkassen sollten verpflichtet werden, den Aufsichtsbehörden Abschluss, Änderung und Aufhebung von Vorstandsverträgen zur Genehmigung vorzulegen. Die bisherigen Veröffentlichungen der Vorstandsvergütungen geben die Bestandteile und Höhe der Vorstandsvergütungen nicht vollständig wieder.

32.1 Entwicklung der Vorstandsvergütungen

32.1.1

Mit dem Gesundheitsstrukturgesetz wurden die Krankenkassen zum 1. Januar 1996 organisatorisch neu geordnet, um den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden. Die Krankenkassen stehen durch das Kassenwahlrecht der Versicherten zunehmend im Wettbewerb. Sie haben vertragliche Gestaltungsspielräume, können z. B. Wahltarife anbieten, Preise für Arzneimittel aushandeln oder fusionieren.

Zur Leitung einer Krankenkasse wurde das Organ eines hauptamtlichen Vorstands neu geschaffen, der abhängig von der Zahl der Versicherten aus höchstens drei Mitgliedern besteht, die für sechs Jahre vom Verwaltungsrat gewählt werden. Vor der Reform verwaltete ein ehrenamtlicher Vorstand die Krankenkasse und ein bis drei hauptamtliche Mitglieder der Geschäftsführung führten die laufenden Geschäfte.

Für die Allgemeinen Ortskrankenkassen und die Innungskrankenkassen war die Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung vor der Reform gesetzlich geregelt. Ihre Höhe war von der Anzahl der Versicherten der Krankenkasse abhängig und entsprach den Besoldungsgruppen A 12 bis B 5 der Bundesbesoldungsordnung. Die höchste Vergütung erhielten Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer von Krankenkassen mit mehr als 600 000 Versicherten. Bei den Betriebskrankenkassen und den Ersatzkassen bestanden keine gesetzlichen Regelungen; die Vergütung richtete sich nach Tarifrecht oder individueller Vereinbarung.

Mit der Reform sind die Regelungen über die Höhe der Vorstandsvergütungen weggefallen. Mit der Möglichkeit, höhere Vergütungen zu zahlen, und der Wahl des Vorstands auf Zeit war auch die Erwartung verbunden, Personen mit Managerqualifikationen aus der gewerblichen Wirtschaft zu gewinnen. Die Vorstandsvergütungen werden in Verträgen zwischen Krankenkassen und Vorständen ausgehandelt. Nach dem vor der Reform geltenden gesetzlichen Zuordnungsrahmen würden die hauptamtlichen Vorstände heute unter Einrechnung eines Zuschlags von 30 % für Sozialabgaben auf die Bruttolöhne zwischen 59 000 Euro (vergleichbar A 12) und 111 000 Euro (vergleichbar B 5) verdienen. Die Sozialpartner, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, empfahlen den Krankenkassen, ihren Vorstandsvorsitzenden je nach Mitgliederzahl höchstens eine Vergütung vergleichbar der Besoldungsgruppe B 8 der Bundesbesoldungsordnung (130 000 Euro) zu zahlen.

Die Vorstandsvergütungen haben sich seit der Reform im Jahre 1996 deutlich erhöht. Mehr als die Hälfte der Krankenkassen zahlte ihren Vorstandsvorsitzenden seitdem zusätzlich zur Grundvergütung variable Vergütungsbestandteile, die typischerweise zwischen 25 bis 30 %, in der Spitze fast 80 % der Grundvergütung betrugen. Die variablen Vergütungen sollten dann gewährt werden, wenn vorher vereinbarte Ziele der Geschäftspolitik vom Vorstand erreicht wurden. In der Praxis wurden sie fast immer gezahlt, auch dann, wenn Zielvereinbarungen fehlten oder nicht festzustellen war, ob die Ziele erreicht wurden.

Mit beiden Vergütungsbestandteilen – Grundvergütung und variable Vergütung – lagen 80 % der Gesamtvergütungen über den Vergleichswerten nach dem früheren Zuordnungsrahmen. Bei Krankenkassen mit mehr als 600 000 Versicherten erhielten 90 % der Vorstandsvorsitzenden eine Gesamtvergütung von mehr als 130 000 Euro, dem von den Sozialpartnern empfohlenen Höchstbetrag. Bei 16 Krankenkassen erhielten die Vorstandsvorsitzenden unter Einrechnung des Zuschlags für Sozialabgaben mehr als in der Besoldungsgruppe B 11 (166 000 Euro) gezahlt wird, der Besoldung einer Staatssekretärin oder eines Staatssekretärs. Die höchste Gesamtvergütung eines Vorstandsvorsitzenden lag im Jahre 2006 bei 242 000 Euro und stieg bis zum Jahre 2008 auf fast 300 000 Euro an.

Die Vorstandsmitglieder erhielten in fast allen Fällen weitere Leistungen (z. B. Dienstwagen auch zur privaten Nutzung, pauschale Aufwandsvergütungen, Essenzuschüsse, Ersatz der Miete für eine angemessene Wohnung, Heimflüge, zinsgünstige Darlehen und Fortzahlung der Vergütung im Krankheitsfall über den üblichen Zeitraum von sechs Wochen hinaus). Auch hatten die Vorstandsmitglieder Ansprüche auf Altersversorgung. Das mit dem Ablauf der Amtszeit verbundene Risiko, nicht wiedergewählt zu werden, war für Vorstandsmitglieder gering, da sie in aller Regel Übergangsgelder erhielten oder andernfalls in der Regel unbefristet in anderer Funktion zu einer ähnlich hohen Vergütung weiterbeschäftigt wurden.

Die Aufsichtsbehörden hatten die Krankenkassen häufig gebeten, den Abschluss neuer Vorstandsverträge oder Vertragsänderungen bereits im Vorfeld anzuzeigen, um aufsichtsrechtliche Verfahren nach Vertragsabschluss zu vermeiden. Nicht alle Krankenkassen kamen dieser Bitte nach. Nach Vertragsschluss konnten die Verträge nicht mehr geändert werden.

Um die Wirtschaftlichkeit der Vergütungen zu beurteilen, hatten die Aufsichtsbehörden Maßstäbe für die Vergütungsbestandteile entwickelt. Das wesentliche Kriterium war, dass die Vergütung „marktüblich“ in Abhängigkeit von der Anzahl der Versicherten ist. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit werde nach Auffassung der Aufsichtsbehörden verletzt, wenn eine Krankenkasse die von Krankenkassen gleicher Größenordnung gezahlte „marktübliche“ Vergütung deutlich überschreitet. Verbindliche Obergrenzen für die Grundvergütung, die variablen und weiteren Vergütungsbestandteile hatten die Aufsichtsbehörden nicht festgelegt.

Von allen Krankenkassen in gleicher Weise angewandte Maßstäbe für die Bestandteile und die Höhe der Vergütungen gab es nicht. Als Maßstab verwiesen sie auf das „Marktniveau“ als maßgebliches Kriterium.

Bei nahezu allen Krankenkassen kamen die hauptamtlichen Vorstandsmitglieder aus den Krankenkassen selbst oder ihrem unmittelbaren Umfeld, z. B. aus Bundes- oder Landesverbänden.

32.1.2

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken erhoben, dass die Vergütungen der Vorstände mittlerweile deutlich über dem Niveau des früheren Zuordnungsrahmens und den Empfehlungen der Sozialpartner liegen. Darüber hinaus heben weitere Geld- und Sachleistungen sowie eine großzügige Altersversorgung das Vergütungsniveau weiter an. Zugleich fehlen allgemein anerkannte, einheitliche Maßstäbe für die Ausgestaltung der Vergütung und deren Höhe. Zudem haben die variablen Vergütungsbestandteile nicht den Charakter einer erfolgsabhängigen Leistung.

Trotz der gestiegenen Anforderungen und neuen Aufgaben für die Vorstände steht der Aufgabenkatalog der gesetzlichen Krankenversicherung weitgehend fest. Diese Neuerungen können den fortlaufenden Vergütungsanstieg nicht rechtfertigen. Auch die Befristung der Vorstandsverträge ist kein überzeugender Grund, weil das Risiko des Arbeitsplatzverlustes durch großzügige Übergangs- und Versorgungsregelungen weitgehend ausgeglichen wird.

Die Erwartung des Gesetzgebers, Personal von außerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung mit Managerqualitäten für Vorstandspositionen zu gewinnen, hat sich weitgehend nicht erfüllt. Die Vorstände kommen nach wie vor fast ausschließlich aus dem Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung.

Das Kriterium der Marktüblichkeit ist in der Praxis schwierig anzuwenden und berücksichtigt nicht die vielfältigen Vertragsgestaltungen. Es fehlen klare Regelungen, ab welcher Höhe eine Vergütung nicht mehr dem marktüblichen Niveau entspricht. Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, dass die Aufsichtsbehörden kein hinreichend wirksames Instrument haben, vor dem Abschluss oder der Änderung eines Vertrages auf die Vertragsgestaltung Einfluss zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, für die Bestandteile und die Höhe der Vergütungen klare und verbindliche Maßstäbe zu entwickeln, die Krankenkassen zu verpflichten, den Aufsichtsbehörden Vertragsentwürfe vorzulegen, und den Abschluss, die Änderung und Aufhebung von Vorstandsverträgen unter den Genehmigungsvorbehalt durch die Aufsichtsbehörde zu stellen. Sollten sich die Vergütungen damit nicht in einem vertretbaren Rahmen halten lassen, hat er empfohlen zu prüfen, ob die Höhe der Vergütung erneut gesetzlich begrenzt werden sollte.

32.1.3

Das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) hat auf die Folgen der Reform für die Krankenkassen verwiesen. Gestiegene Anforderungen an Vorstände von Krankenkassen seien durch das Kassenwahlrecht der Versicherten, die Verstärkung des Wettbewerbs durch neue vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten der Krankenkassen, z. B. bei Wahltarifen und Arzneimitteln, und durch die Möglichkeit von Fusionen entstanden. Zwar sei der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen nicht vollständig mit dem in der gewerblichen Wirtschaft vergleichbar. Folge des Wettbewerbs sei aber, dass die Krankenkassen sich in ihrer Geschäftspolitik stärker an ökonomischen Gesichtspunkten ausrichten müssten. Ferner stünden die gesetzlichen Krankenkassen in direktem Wettbewerb mit der privaten Krankenversicherung. Vergütungsobergrenzen in Anlehnung an beamtenrechtliche Regelungen seien mit den heutigen Aufgaben der Krankenkassen und ihrer Vorstände nicht mehr vereinbar.

Die Anzahl der Krankenkassen habe sich seit der Reform von 958 auf etwa 200 verringert und dieser Fusionsprozess halte an. Der isolierte Vergleich der Bezüge der früheren Mitglieder der Geschäftsführung mit den Vergütungen der heutigen Vorstände gebe kein vollständiges Bild ab. Vielmehr müsse berücksichtigt werden, wie sich der Gesamtaufwand aller derzeit 200 Krankenkassen für die Vergütung ihrer Vorstände im Vergleich zur Vergütung der Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer für damals 958 Krankenkassen entwickelt habe.

Eine gesetzliche Vorlage- und Genehmigungspflicht für die Verträge der Vorstände hat das Bundesministerium nicht für erforderlich gehalten. Bereits bestehende Regelungen reichten aus.

32.1.4

Die Krankenkassen sind verpflichtet, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit einzuhalten. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich die Krankenkassen und deren Vorstände zunehmend neuen Herausforderungen im Gesundheitswesen stellen müssen. Dies rechtfertigt aber nicht den erheblichen Anstieg der Vorstandsvergütungen sowie die zusätzlich gewährten sonstigen Leistungen. Krankenkassen sind weiterhin Körperschaften des öffentlichen Rechts und gegenüber ihren Mitgliedern, die an sie Zwangsbeiträge zahlen, zur Sparsamkeit verpflichtet. Deshalb sollte das Bundesministerium darauf hinwirken, dass die Aufsichtsbehörden der Krankenkassen für die Bestandteile und die Höhe der Vergütungen klare, verbindliche Kriterien entwickeln. Das Kriterium „Marktniveau“ ist nicht geeignet, da die Kassen dieses Niveau durch ihr Handeln selbst bestimmen.

Der Hinweis des Bundesministeriums, es müsse der Gesamtaufwand für gezahlte Vorstandsvergütungen vor dem Hintergrund der rückläufigen Anzahl von Krankenkassen durch Fusionen berücksichtigt werden, überzeugt nicht. Folgte man der Auffassung des Bundesministeriums, wäre es gerechtfertigt, dass die Vergütungen beispielsweise mit jeder Fusion steigen, weil sich dadurch die Zahl der Vorstände insgesamt reduziert. Dies ist nicht sachgemäß. Vielmehr muss die individuelle Vergütung eines Vorstands unabhängig von der Entwicklung des Gesamtaufwands aller Krankenkassen für Vergütungen sämtlicher Vorstände nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beurteilt werden.

Die Entwicklung der vergangenen Jahre und die Erhebungen des Bundesrechnungshofes zeigen gerade, dass die Einflussmöglichkeiten der Aufsicht nicht ausreichen. Der Bundesrechnungshof hält daher weiterhin eine gesetzliche Vorlage- und Genehmigungspflicht für die Verträge der Vorstände für geboten.

32.2 Abfindungen bei Aufhebungsverträgen

32.2.1

Aufgrund eines Aufhebungsvertrages erhielt der Vorstandsvorsitzende einer Krankenkasse 700 000 Euro Abfindung, als er im Jahre 2005 – viereinhalb Jahre vor Ablauf seiner Amtszeit – ausschied. Aus Sicht der beiden Verwaltungsratsvorsitzenden hatte er so schwerwiegende Verfehlungen begangen, dass das Vertrauensverhältnis zwischen ihm und dem Verwaltungsrat nachhaltig und unwiderruflich zerstört war. Der Vorstandsvorsitzende hatte wichtige unternehmerische Entscheidungen getroffen, ohne den Verwaltungsrat hierüber im Vorfeld zu informieren. Die gezahlte Abfindung entsprach 98 % der Grundvergütung, die dem Vorstandsvorsitzenden zugestanden hätte, wenn er bis zum Ende seiner Amtszeit gearbeitet hätte. Neben der Grundvergütung hätte er auch eine leistungsbezogene Tantieme erhalten, die mindestens 35 000 Euro jährlich betragen hätte. Über die Möglichkeiten, den Vorstandsvertrag vorzeitig zu beenden, hatte sich der Verwaltungsrat anwaltlich beraten lassen.

Einen Tag nach Abschluss des Aufhebungsvertrages informierten die Verwaltungsratsvorsitzenden die Versichertenvertreter und schlugen ihnen vor, den tatsächlichen Beendigungsgrund nicht zu veröffentlichen, um negative Pressemeldungen zu vermeiden. In der anschließenden Verwaltungsratssitzung entband der Verwaltungsrat den Vorstandsvorsitzenden von seinem Amt. Im Protokoll der Verwaltungsratssitzung ist festgehalten, der Vorstandsvorsitzende habe selbst gebeten, das Vertragsverhältnis aufzulösen. Er wolle damit eine Diskussion um seine Person verhindern, die als Folge einer beabsichtigten Fusion mit einer anderen Krankenkasse entstanden wäre. Die Krankenkasse plante zu diesem Zeitpunkt die Fusion mit einer anderen Kasse, die aber nicht zustande kam.

Wegen fehlender gesetzlicher Vorlagepflicht können die Aufsichtsbehörden die Krankenkassen auch bei der Auflösung von Vorstandsverträgen allenfalls bitten, den Vertragsschluss im Vorfeld anzuzeigen und den Vertragsentwurf zu übersenden. Mit ihrer frühzeitigen Beteiligung wollen die Aufsichtsbehörden eine wirtschaftliche Vertragsgestaltung sicherstellen und aufsichtsrechtliche Verfahren nach Vertragsabschluss vermeiden. Häufig werden die Aufsichtsbehörden nicht beteiligt, insbesondere dann nicht, wenn die Verträge zu großzügige Regelungen enthalten.

Typische Fälle einer Vertragsauflösung sind solche, in denen die Krankenkasse mit einer anderen Krankenkasse fusionieren will. Bei der Fusion von Krankenkassen fallen häufig Vorstandsfunktionen weg. Seit dem Jahre 2007 haben 55 Krankenkassen fusioniert. Diese Entwicklung setzt sich weiter fort.

32.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Zahlung einer Abfindung in Höhe von 700 000 Euro an den ausgeschiedenen Vorstandsvorsitzenden unwirtschaftlich gewesen ist. Zwar sind die jährlichen Tantiemen nicht gezahlt worden, weil der Vorstandsvorsitzende auch keine Arbeitsleistung erbracht hat. Bei schwerwiegenden Verfehlungen ist aber eine Abfindung, die fast die Höhe der Grundvergütung bis zum Ende der regulären Amtszeit erreicht, unangemessen hoch. Der Bundesrechnungshof hat den Verwaltungsrat aufgefordert, künftig sorgsamer mit den Beiträgen der Versicherten umzugehen.

Auch der ungewisse Ausgang einer etwaigen arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung rechtfertigt keine Abfindung in dieser Höhe. Die Krankenkasse selbst sah die Vertrauensbasis aufgrund der Verfehlungen des Vorstandsvorsitzenden als endgültig zerstört an. Sie hätte das Risiko eines Prozesses daher in Kauf nehmen müssen. An einer solchen – ggf. auch öffentlichen – Auseinanderset-

zung, die Interna der Krankenkasse offenbart hätte, hatte die Krankenkasse aber kein Interesse, weil sie einen Imageschaden befürchtete.

Die absichtliche Protokollierung eines falschen Sachverhaltes in der Niederschrift der Verwaltungsratssitzung ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht hinnehmbar und könnte dem Ansehen der Selbstverwaltung schaden. Der Verwaltungsrat sollte seine Entscheidungen in Zukunft wahrheitsgemäß dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Krankenkassen die Aufsichtsbehörden bei der Aufhebung von Vorstandsverträgen – ebenso wie bei deren Abschluss und Änderung (vgl. 32.1) – nicht rechtzeitig oder nur unzureichend unterrichtet haben. In diesen Fällen können sie keinen Einfluss auf die Vertragsgestaltung nehmen. Durch die Vielzahl der Fusionen von Krankenkassen gewinnen Vertragsauflösungen von Vorständen zunehmend an Bedeutung. Damit in allen vertraglichen Angelegenheiten der Grundsatz der Sparsamkeit eingehalten wird, sollten die Krankenkassen durch Gesetz verpflichtet werden, auch beabsichtigte Vertragsauflösungen und Vertragsänderungen der zuständigen Aufsichtsbehörde anzuzeigen. Durch einen Genehmigungsvorbehalt der Aufsichtsbehörden könnten die Angemessenheit der Leistungen rechtzeitig geprüft und unangemessene Regelungen verhindert werden.

32.2.3

Nach Ansicht der Krankenkasse habe die gezahlte Abfindung mit 77,5 % deutlich unter dem Betrag gelegen, der dem Vorstandsvorsitzenden bis zum Ablauf der regulären Amtszeit zugestanden hätte. Allein aus Grundvergütung und Tantiemen hätte er wenigstens 900 000 Euro erhalten. Das Risiko eines Prozesses habe man nicht eingehen wollen. Im Falle eines Unterliegens hätte die Krankenkasse nicht nur die Rechtsanwalts- und Prozesskosten tragen, sondern auch die Vergütung nachzahlen müssen.

Das Bundesministerium hat bei der Aufhebung von Vorstandsverträgen – ebenso wie bei deren Abschluss und Änderung – keine Vorlage- und Genehmigungspflicht für erforderlich gehalten. Es meint, bereits bestehende Regelungen reichten aus.

32.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bietet das Beispiel hinreichenden Anlass, für die Aufhebung von Vorstandsverträgen – ebenso wie für deren Abschluss und Änderung – eine gesetzliche Vorlage- und Genehmigungspflicht bei den Aufsichtsbehörden zu schaffen. Dadurch könnten diese rechtzeitig prüfen, ob Abfindungszahlungen an Vorstandsvorsitzende wirtschaftlich sind, und die Krankenkassen entsprechend beraten. Im vorliegenden Fall bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass eine Abfindung in dieser Höhe auf keinen Fall gerechtfertigt war. Die Krankenkasse selbst sah das Vertrauensverhältnis aufgrund der Verfehlungen des Vorstandsvorsitzenden als endgültig zerrüttet an. Sie hätte deshalb eine arbeitsgerichtliche Auseinandersetzung führen müssen. Dass bei einem eventuellen Unterliegen die Prozesskosten zu tragen sind und die Vergütung nachgezahlt werden muss, liegt in der Natur der Sache. Ein nur vermuteter Imageschaden durch ein Gerichtsverfahren kann jedenfalls kein Grund sein, unwirtschaftlich mit den Beiträgen der Versicherten umzugehen.

32.3 Transparenz der Vorstandsbezüge

32.3.1

Seit dem 1. März 2004 sind die Krankenkassen gesetzlich verpflichtet, die Höhe der jährlichen Vergütungen ihrer Vorstandsmitglieder einschließlich Nebenleistungen sowie die wesentlichen Versorgungsregelungen in einer Übersicht im Bundesanzeiger und in ihren Mitgliederzeitschriften zu veröffentlichen. In den Jahren 2004 und 2005 hielten die Krankenkassen den Veröffentlichungstermin überwiegend nicht ein. Die Aufsichtsbehörden forderten die Krankenkassen auf, den Termin zu wahren. Zudem gaben sie ihnen in einer tabellarischen Übersicht vor, welche Bestandteile der Vorstandsvergütungen zu veröffentlichen sind.

Die Veröffentlichungsübersicht der Aufsichtsbehörden umfasste nicht alle Ansprüche, die einem Vorstand im Einzelfall zustanden. Es fehlten insbesondere Angaben zu sonstigen Leistungen, z. B. zur Übernahme der Prämien für Haftpflicht- und Unfallversicherungen der Vorstände oder zur Fortzahlung der Vergütung im Krankheitsfall über den üblichen Zeitraum von sechs Wochen hinaus. Die Übersicht ließ auch offen, ob einzelne Vorstandsmitglieder für mehrere Krankenkassen und Verbände tätig waren und mehrere Vergütungen erhielten. Es war nicht zu erkennen, ob die Vergütung für das gesamte Kalenderjahr oder nur einen Teilzeitraum gezahlt worden war.

Zum 1. März 2007 veröffentlichte rund ein Fünftel der Krankenkassen die Vergütungen ihrer Vorstandsmitglieder erneut nicht termingerecht. Auch im Jahre 2009 hielten nicht alle Krankenkassen den gesetzlichen Termin für die Veröffentlichung ein. Die Angaben der Krankenkassen waren zudem oft unvollständig. So trafen z. B. 60 % der Krankenkassen keine Aussage zu vertraglichen Sonderregelungen der Altersversorgung und 40 % der Krankenkassen machten keine Angaben zu Übergangsregelungen nach Ablauf der Amtszeit. Insbesondere Regelungen für den Fall der Nichtwiederwahl oder der Fusion gaben Krankenkassen unrichtig wieder. Die meisten Krankenkassen nannten, z. B. für Zusatzversorgungen und Betriebsrenten, keinen Betrag, sondern beschrieben die Regelungen in Textform.

32.3.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Ziel des Gesetzgebers, Transparenz bei Vorstandsvergütungen herzustellen und die Öffentlichkeit darüber zu informieren, nicht im vollen Umfang erreicht worden ist. Ursache dafür ist zunächst, dass die von den Aufsichtsbehörden vorgegebene Veröffentlichungsübersicht nicht alle Vergütungsbestandteile umfasst, die Vorstände erhalten.

Außerdem nennen nicht alle Krankenkassen sämtliche Bestandteile der Vergütung wertmäßig, stellen die Vergütung ihrer Vorstände nicht entsprechend den Vorgaben der Aufsichtsbehörden dar oder halten den Termin für die Veröffentlichung nicht ein. Ein aussagefähiger Vergleich von Vorstandsvergütungen ist damit nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Aufsichtsbehörden die Übersicht überarbeiten. Mit ihr sollten alle Vergütungsbestandteile in einem Bezugszeitraum erfasst werden. Die Aufsichtsbehörden sollten weiter darauf achten, dass die Angaben der Krankenkassen zutreffend und vollständig sind und der Veröffentlichungstermin eingehalten wird.

32.3.3

Das Bundesministerium hat dem entgegen gehalten, dass die von den Aufsichtsbehörden vorgegebene Veröffentlichungsübersicht bereits über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehe. Bei einer deutlichen Erweiterung der Veröffentlichungsübersicht bestehe die Gefahr, dass zwar der Informationsgehalt für „Insider“ erhöht werde, die Versicherten aber nicht leichter vergleichen könnten, da die Bewertung einzelner Komponenten praktisch kaum möglich sei. Es gehöre bereits zu den gesetzlichen Aufgaben der Aufsichtsbehörden, Verstöße gegen die Veröffentlichungspflicht aufsichtsrechtlich zu verfolgen.

32.3.4

Die Argumente des Bundesministeriums überzeugen nicht. Voraussetzung für die gewünschte Transparenz der Vorstandsvergütungen auch für die Öffentlichkeit ist, dass alle Vergütungsbestandteile vergleichbar und vollständig aufgeführt sind sowie wertmäßig und nicht nur verbal dargestellt werden. Entsprechend sieht das Gesetz vor, dass die Höhe der jährlichen Vergütungen der einzelnen Vorstandsmitglieder einschließlich Nebenleistungen sowie die wesentlichen Versorgungsregelungen zu veröffentlichen sind. Das Bundesministerium hat dafür zu sorgen, dass die Krankenkassen vollständige und zutreffende Angaben machen und künftig den Stichtag der Veröffentlichung einhalten. Erst dann kann die Öffentlichkeit die Höhe der Vergütungen vergleichen und bewerten.

33 Krankenkasse schließt unwirtschaftliche Verträge mit einem Berater ohne Wettbewerb

(Kapitel 1502 Titel 636 06)

33.0

Eine Krankenkasse hat mit einem Berater einen Vertrag über die Vermittlung von fusionswilligen Krankenkassen geschlossen, der weder erforderlich noch wirtschaftlich war. Da mögliche Fusionspartner in der Kassenlandschaft bekannt sind, werden solche Berater nicht benötigt. Für den Fall einer Fusion verpflichtete sich die Krankenkasse, dem Berater ein Honorar zu zahlen, das sich unabhängig von Beratungsaufwand und -qualität allein daran orientierte, wie viele Mitglieder die fusionsbereite Krankenkasse hat. Neben dem Vertrag über die Vermittlung von Fusionspartnern hat die Krankenkasse weitere Verträge mit dem Berater und dessen Gesellschaften ohne Wettbewerb geschlossen.

33.1

Krankenkassen können sich auf Beschluss ihrer Verwaltungsräte zusammenschließen (Fusion). Unter den Krankenkassen ist in der Regel bekannt, welche Kassen sich zusammenschließen wollen. Eine Krankenkasse beauftragte einen Berater, Kontakte zu potenziellen Fusionspartnern anzubahnen und fusionsbereite Krankenkassen zu vermitteln. Sie verpflichtete sich, ein Honorar zu zahlen, wenn ein Vertrag mit einem vom Berater benannten Fusionspartner zustande kommt. Das Honorar richtete sich nach der Zahl der Mitglieder des Fusionspartners. Je Mitglied sollte abgestuft nach Kassengröße ein Betrag zwischen 9,50 Euro und 13,50 Euro gezahlt werden. Allein die erste Fusion mit einer Krankenkasse mit 75 000 Mitgliedern führte zu einem Vergütungsanspruch von über 1 Mio. Euro.

Zeitgleich ließ sich die Krankenkasse in Kooperations- und Fusionsfragen von einem weiteren Unternehmen beraten, dessen Geschäftsführer derselbe Berater war. Daneben unterhielt die Krankenkasse Geschäftsbeziehungen zu einer Werbe- und Verlagsgesellschaft, deren Geschäftsführer ebenfalls der Berater war.

Die Krankenkasse schloss die Verträge mit dem Berater und den von ihm vertretenen Gesellschaften zu unterschiedlichsten Beratungsgegenständen. Alle Verträge vergab sie freihändig ohne Wettbewerb. Die Krankenkasse hatte zuvor dem Aufsicht führenden Bundesversicherungsamt auf dessen Hinweis zugesagt, die Vergabebestimmungen bei Auftragsvergaben konsequent beachten zu wollen.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat den mit dem Berater abgeschlossenen Vertrag zur Vermittlung eines Fusionspartners beanstandet. Die Beratung war nicht erforderlich, weil mögliche Fusionspartner in der Kassenlandschaft bekannt sind. Der Vertrag war auch unwirtschaftlich und in seinen finanziellen Auswirkungen für die Krankenkasse nicht abschätzbar. Würde die Krankenkasse mit einer großen Krankenkasse fusionieren, könnte ein Honorar in zweistelliger Millionenhöhe anfallen. Die Gegenleistung bestünde lediglich darin, einen abschlusswilligen Vertragspartner benannt zu haben. Das würde zu einem krassen Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung führen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass die Beraterverträge sämtlich ohne Wettbewerb vergeben wurden. Die Voraussetzungen dafür lagen nicht vor. Dadurch hat die Krankenkasse gegen vergaberechtliche Bestimmungen verstoßen, obwohl sie dem Bundesversicherungsamt zugesagt hatte, die Bestimmungen einzuhalten.

Die freihändige Vergabe ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes eine nicht nachvollziehbare Bevorzugung des Beraters. Er hat darauf hingewiesen, dass Krankenkassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts jeden Anschein vermeiden müssen, bei der Vergabe von Leistungen bestimmte Auftragnehmer zu begünstigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Krankenkasse aufgefordert, alle Verträge mit dem Berater und seinen Firmen unverzüglich zu kündigen und zu prüfen, ob mögliche Regressansprüche gegen Organmitglieder bestehen.

33.3

Die Krankenkasse hat ausgeführt, sie habe sich bei der Höhe der Vergütung für den Berater an die Grundsätze der Aufsichtsbehörden gehalten. Danach dürften einzelne Mitglieder auch durch externe, gewerblich tätige Dritte geworben werden. Die Krankenkasse habe den durch die Aufsichtsbehörden vorgegebenen Maximalbetrag je geworbenes Mitglied sogar unterschritten. Mit der Vermittlung einer Kassenfusion werde der gesamte Mitgliederbestand der Fusionskasse zugeführt, sodass eine Orientierung an der Mitgliederwerbung – bei einem angemessenen Abschlag wegen der Besonderheiten einer Kassenfusion im Verhältnis zur Einzelwerbung von Mitgliedern – möglich und zulässig sei. Ein krasses Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung bestehe nicht. Die Krankenkasse hat auf die wirtschaftlichen Vorteile verwiesen, die sich durch die Fusionen ergeben hätten. Sie habe – nach der Beanstandung durch den Bundesrechnungshof – für die erste Fusion lediglich 250 000 Euro an den Berater gezahlt. Für künftige Fusionen habe sie sich mit ihm verständigt, nur noch 50 % des vereinbarten Betrages zu zahlen. Eine sofortige Kündigung der mit dem Berater bestehenden Verträge hat die Krankenkasse abgelehnt, da diese mit erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen und großen, nicht mehr wettzumachenden Vertrauensverlusten im Wettbewerb verbunden wäre. Veranlassung, Schadenersatzansprüche gegen Organmitglieder geltend zu machen, hat die Krankenkasse nicht gesehen.

Die freihändige Vergabe des Vertrages sei damit zu erklären, dass es sich bei der Vermittlung von Fusionspartnern um eine „außergewöhnlich spezielle“ Leistung gehandelt habe.

33.4

Die für die Werbung einzelner Mitglieder geltenden Grundsätze der Aufsichtsbehörden sind ungeeignet, um die mit dem Berater vereinbarten Honorare zu rechtfertigen. Bei Fusionen handelt es sich nicht um Mitgliederwerbung. Berater für das „Benennen“ und Vermitteln von Fusionspartnern werden nicht benötigt. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, welche erheblichen wirtschaftlichen Nachteile bei einer sofortigen Kündigung der Verträge für die Krankenkasse entstehen. Vielmehr besteht die Gefahr weiterer wirtschaftlicher Nachteile für die Krankenkasse, sollte der Berater z. B. eine große Krankenkasse „benennen“, mit der eine Fusion zustande kommt.

Der Bundesrechnungshof hält es für bedenklich, dass die Krankenkasse über Jahre hinweg die Hinweise des Bundesversicherungsamtes zur Einhaltung der Vergabebestimmungen missachtet. Selbst wenn es sich bei der Vermittlung von Fusionspartnern um eine „außergewöhnlich spezielle“ Leistung gehandelt hätte, hätte die Krankenkasse ihre Vergabeentscheidung entsprechend nachvollziehbar dokumentieren müssen. Für die übrigen Verträge mit dem Berater waren freihändige Vergaben nicht gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof hält daher an seinen Forderungen gegenüber der Krankenkasse fest.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

34 Über eine Milliarde Euro Fördermittel unzureichend überwacht

34.0

Das Bundesforschungsministerium fördert jährlich mehrere tausend Projekte. Die Empfänger haben die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel nachzuweisen. Das Bundesforschungsministerium muss dies kontrollieren. Trotz eines IT-Systems, das die Kontrolle unterstützen soll, kommt es dieser Aufgabe seit Jahren in vielen Fällen nicht entsprechend den Vorschriften nach. Die erheblichen Bearbeitungsrückstände bringen die Gefahr mit sich, dass neue Fördermittel an ungeeignete Empfänger vergeben werden.

34.1

34.1.1

Das Bundesforschungsministerium fördert aus seinem Haushalt jährlich tausende Projekte mit Zuwendungen. Deren Empfänger müssen die zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel durch einen Verwendungsnachweis bestätigen. Dieser besteht aus einem Sachbericht, in dem die erzielten Ergebnisse der Förderung dargelegt werden und einem zahlenmäßigen Nachweis. Die Zuwendungsempfänger müssen den Verwendungsnachweis innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende des Projektes, spätestens sechs Monate nach dem Ende des Bewilligungszeitraumes vorlegen.

Regelmäßig innerhalb von drei Monaten nach Eingang muss das Bundesforschungsministerium prüfen, ob die Verwendungsnachweise Anhaltspunkte enthalten, dass Mittel zurückzufordern sind (kursorische Prüfung). Daran schließt sich eine vertiefte Prüfung an, die grundsätzlich innerhalb von neun Monaten nach dem Eingang der Verwendungsnachweise abzuschließen ist. Dabei ist zu prüfen, ob die Verwendungsnachweise den festgelegten Anforderungen entsprechen und die Zuwendungen zweckentsprechend verwendet wurden.

Umfang und Ergebnis der Prüfung sind in einem Vermerk (Prüfungsvermerk) niederzulegen. Anhaltspunkte, die einer weiteren Auszahlung oder Bewilligung entgegenstehen, hat der Zuwendungsgeber zu berücksichtigen. So dürfen beispielweise neue Zuwendungen nicht bewilligt werden, wenn eine ordnungsgemäße Geschäftsführung beim Empfänger nicht gesichert erscheint.

34.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Prüfung der Verwendungsnachweise bei verschiedenen Ressorts in den Jahren 1996 bis 2000 und berichtete über die Ergebnisse in den Bemerkungen 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 3 S. 93). Er stellte fest, dass die Ressorts die Kontrollaufgaben nicht ordnungsgemäß wahrnahmen. Sie duldeten, dass die Verwendungsnachweise oft nicht fristgerecht vorgelegt wurden und benötigten zu viel Zeit für die Prüfung. Zudem fehlten geeignete Steuerungsinstrumente zur Überwachung der Arbeitsabläufe.

Der Deutsche Bundestag forderte das Bundesfinanzministerium auf, die Ressorts eindringlich an eine hinreichende Verwendungsnachweisprüfung zu erinnern und das Verfahren bei der Steuerung und Kontrolle von Zuwendungen zu verbessern (Beschluss zur Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2002, Bundestagsdrucksache 15/3387 S. 10).

Ein wesentliches Element der folgenden Verbesserungsschritte war der Ausbau des mittlerweile seit Jahren bestehenden Projektförder-Informationssystems („profi“). Dieses Projekt des Bundesforschungsministeriums soll Management und Controlling der Förderung durch ein IT-System unterstützen. Andere Ressorts nutzen das System ebenfalls. Aus dem System „profi“ werden auch die Daten für die ressortübergreifende Zuwendungsdatenbank des Bundes bereitgestellt.

34.1.3

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007, welche Fortschritte das Bundesforschungsministerium bei der Überwachung der Zuwendungen und dem Einsatz des Systems „profi“ erreicht hatte. Er stellte fest:

- Das System gab den Bearbeitungsstand oft nicht korrekt wieder. So waren noch nicht eingegangene Verwendungsnachweise als „geprüft“ erfasst. Nachfragen zu Fällen, die der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung ausgewählt hatte, lösten eine umfangreiche „Nachpflege“ im System aus.
- Die zuständigen Stellen mahnten Verwendungsnachweise nicht an, obwohl deren Vorlagefrist verstrichen war. Sie prüften den Widerruf der Zuwendung verspätet oder gar nicht, wenn Mahnungen erfolglos waren. Teilweise forderten sie Verwendungsnachweise, die überfällig waren, erst Jahre später an. Einige Förderakten waren überhaupt nicht mehr auffindbar.
- Insgesamt bestand ein Bearbeitungsrückstand von mehr als tausend Fällen.

Das Bundesforschungsministerium räumte Anfang 2008 erhebliche Rückstände ein. Die zuständigen Fachreferate hätten das Problem der Datenpflege in dem System „profi“ erkannt. Die Schwachstellen seien analysiert und zahlreiche Verbesserungsschritte eingeleitet.

34.1.4

Der Bundesrechnungshof wertete Anfang 2009 weitere Förderakten aus und führte einen Abgleich mit den Daten im System „profi“ durch. Dabei stellte er fest:

- Die für die einzelnen Bearbeitungsschritte erfassten Daten stimmten zum Teil nicht mit den Angaben in den Akten überein.
- Das System „profi“ enthält Felder für eine digitale Unterschrift. Diese waren jedoch häufig nicht ausgefüllt. So war nicht erkennbar, welcher Beschäftigte die Verantwortung für die Prüfung des Verwendungsnachweises trug.
- In mehreren Fällen wurden Prüfvermerke erst nach Anforderung der Förderakten durch den Bundesrechnungshof erstellt. Ein seit Jahren ausstehender Verwendungsnachweis wurde erst angemahnt, nachdem der Bundesrechnungshof den Fall ausgewählt hatte.
- Verwendungsnachweise wurden in mehreren Fällen über Jahre weder kursorisch noch vertieft geprüft.

Im Mai 2009 analysierte der Bundesrechnungshof die Gesamtübersichten, die aus dem System „profi“ erstellt worden waren. Er kam zu folgendem Ergebnis:

- 162 Verwendungsnachweise mit einer Gesamtfördersumme von 153 Mio. Euro fehlten bis Mai 2009, obwohl sie die Zuwendungsempfänger bis Ende 2007 hätten abgeben müssen.
- Verwendungsnachweise mit einer Gesamtfördersumme von 1,2 Mrd. Euro für die Förderzeiträume bis Ende 2007 waren als „ungeprüft“ aufgeführt. Selbst für das Jahr 2002 wurden noch 72 Fälle mit einer Gesamtfördersumme von rund 32 Mio. Euro ausgewiesen, die nicht abschließend geprüft waren.
- 14 Referate hatten einen Rückstand von jeweils mehr als 20 Fällen. An der Spitze lag ein Referat mit 119 Rückständen.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Prüfung der Verwendungsnachweise zu den zentralen Aufgaben der Projektförderung gehört. Der erreichte Bearbeitungsstand ist nach wie vor unbefriedigend. Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass die geltenden Vorschriften eindeutige Vorgaben und Fristen enthalten. Er hat gefordert, die Rückstände umgehend abzubauen und das System „profi“ als Management- und Controllinginstrument konsequenter zu nutzen.

34.3

Das Bundesforschungsministerium hat eingeräumt, dass nach wie vor Probleme bestünden. Es gebe jedoch keine flächendeckende Unzulänglichkeit bei der Prüfung der Verwendungsnachweise. Mängel konzentrierten sich auf eine begrenzte Zahl von Themenfeldern und Organisationseinheiten. Zum Teil seien zumindest Zwischennachweise geprüft. Bezogen auf die Gesamtsumme der Verwendungsnachweise aus den Förderzeiträumen bis zum Jahre 2007 lägen die nicht vollständig bearbeiteten Fälle nur bei rund 1,9 %. Damit relativiere sich auch die Gesamtfördersumme von mehr als einer Milliarde Euro.

Das Bundesforschungsministerium habe im Jahre 2008 begonnen, Fachreferate mit hohen Rückständen zu beraten, um zügige Verbesserungen zu erreichen. Dies habe bereits erste Früchte getragen. Auch hätten Besprechungen zwischen den Staatssekretären und den Abteilungsleitungen stattgefunden. Dabei seien die Abteilungsleitungen aufgefordert worden, die Dienst- und Fachaufsicht bei der Überwachung der Fördermittel zu stärken. Mit einem weiteren „Konzept zur Überwachung der Nachweisprüfung und zum Abbau bestehender Bearbeitungsrückstände“ sollten die Abteilungsleitungen vierteljährlich Rückstandslisten und Berichte erhalten. Überschritten die Rückstände noch festzulegende Grenzwerte, werde die Leitung des Bundesforschungsministeriums informiert. Es würden dann geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen. In einem besonders betroffenen Referat gebe es nunmehr einen Zeitplan, um die Rückstände bis Ende 2011 abzubauen.

Eine Pflicht zur Bearbeitung der Verwendungsnachweise in dem System „profi“ gebe es bisher nicht. Es sei jedoch geplant, diese als Bestandteil des Verbesserungskonzepts einzuführen. Hierzu seien aber erst die technischen Voraussetzungen zu schaffen.

34.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesforschungsministerium die Überwachung der Fördermittel verbessern will und hierzu ein weiteres Konzept erstellt hat. Er hat jedoch kein Verständnis für die Verfahrensdauer, um die Priorität dieser Aufgabe im gesamten Bundesforschungsministerium durchzusetzen.

Die Prüfung der Verwendungsnachweise dient auch dazu, keine neuen Mittel an Empfänger zu vergeben, die bisher nicht korrekt gewirtschaftet oder zurückliegende Projekte fachlich schlecht abgewickelt haben. Sie ist damit ein wichtiges Steuerungsinstrument und nicht als Formalie einzustufen.

Spätestens mit der Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 2003 waren die Probleme bekannt, die bei der Überwachung von Fördermitteln bestehen. Auch nach der Kontrollprüfung im Jahre 2007 und vielfältigen Verbesserungszusagen hat das Bundesforschungsministerium die bisherigen Mängel nicht abgestellt. Die Prüfung der Verwendungsnachweise entspricht unverändert nicht den geltenden Regelungen. Die Prüfung von Zwischennachweisen reicht nicht aus. Die vom Bundesforschungsministerium errechnete Rückstandsquote von 1,9 % ergibt kein zutreffendes Bild. Sie hat neben den Verwendungsnachweisen auch Zwischennachweise einbezogen. Tatsächlich ist fast jeder zehnte Verwendungsnachweis aus den Förderzeiträumen bis Ende 2007 nicht abschließend geprüft.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das aktuelle Verbesserungskonzept ohne Verzögerungen umgesetzt wird. Zusätzlich ist es inhaltlich zu schärfen. Nach den bisherigen Erfahrungen reicht es nicht aus, das Berichtswesen für die Abteilungsleitungen zu verbessern und die Leitung des Bundesforschungsministeriums zu informieren, wenn bestimmte Alarmwerte überschritten sind. Der Bundesrechnungshof fordert demgegenüber, dass die Leitung des Bundesforschungsministeriums mit den einzelnen Abteilungsleitungen klare Zielvereinbarungen abschließt, um die Rückstände abzubauen. Diese sollten bereits für das Jahr 2010 so angelegt sein, dass die Ende 2009 noch vorhandenen Rückstande überwiegend bis Ende 2010 erledigt sind. Parallel sind die technischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Verwendungsnachweise im System „profi“ zu prüfen. Die Beschäftigten sind umfassend zu schulen. Beides sollte umgehend geschehen, damit das Bundesforschungsministerium spätestens zum 1. Juli 2010 die Verpflichtung einführen kann, alle Bearbeitungsschritte im System „profi“ vorzunehmen.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

35 Einheitliche Regeln zur Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens in den Bundesländern dringend geboten
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

35.0

Die Finanzämter bewerten das land- und forstwirtschaftliche Vermögen in den alten und neuen Ländern seit dem Jahre 1991 nach unterschiedlichen Methoden. Dies führt zu Mehraufwand bei den betroffenen Steuerpflichtigen sowie in der Verwaltung und erschwert eine ordnungsgemäße Ertragsbesteuerung.

35.1

Einheitsbewertung bedeutet die Feststellung von Werten, die für verschiedene Steuerarten einheitlich gelten sollen. Heute ist der Einheitswert noch bedeutsam für die Grundsteuer und die Einkommensteuer bei land- und forstwirtschaftlichen Betrieben. Außerdem dienen die Einheitswerte vielfach in anderen Bereichen als Berechnungsgrundlage (z. B. Beitragserhebung für die Landwirtschaftskammer, Abfindungen nach der Höfeordnung).

In den alten Ländern stellen die Finanzämter Einheitswerte für die wirtschaftlichen Einheiten des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens nach den Eigentumsverhältnissen fest (§§ 19, 33 Bewertungsgesetz).

In den neuen Ländern ermitteln die Finanzämter seit dem Jahre 1991 Ersatzwirtschaftswerte (§ 125 Bewertungsgesetz). Dort hatten es die damals weithin ungeklärten Eigentumsverhältnisse nicht zugelassen, auf den 1. Januar 1991 Einheitswerte für land- und forstwirtschaftliches Vermögen festzustellen. Die Ersatzwirtschaftswerte knüpfen daher nicht an den Eigentümer, sondern an den Nutzer der bewirtschafteten Flächen an.

Die unterschiedlichen Verfahren erschweren Datenabgleiche für die Ertragsbesteuerung von Land- und Forstwirten, weil z. B. Daten des Liegenschaftskatasters auf das Eigentum und nicht den Nutzer abstellen.

Auch benötigen die Finanzämter bei der Ermittlung der Ersatzwirtschaftswerte die Unterstützung der Amtlichen Landwirtschaftlichen Sachverständigen. Diesen fehlt dadurch erhebliche Zeit für ihre wesentlichen Aufgaben, z. B. Wertermittlungen für die Feststellung von Veräußerungsgewinnen.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Eigentümer von land- und forstwirtschaftlichem Vermögen in den neuen Ländern heute, nach mehr als 18 Jahren, weitestgehend feststehen. Dadurch ist der Grund für zwei unterschiedliche Bewertungsverfahren entfallen. Zudem führen die unterschiedlichen Bewertungsverfahren zu vermeidbarem Verwaltungsmehraufwand und zu Defiziten bei der Ertragsbesteuerung.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend geboten, das Bewertungsverfahren in allen Ländern einheitlich zu regeln.

35.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es hat jedoch vorgetragen, dass alle Bemühungen der Bundesregierung und der Länder, das Bewertungsverfahren zu vereinheitlichen, ergebnislos geblieben seien. Grund dafür sei, dass die Länder zugleich die Grundsteuer reformieren wollten. Darüber hätten sich die Länder aber bisher nicht einigen können.

35.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist ein einheitliches Bewertungsverfahren nicht von einer Reform der Grundsteuer abhängig. Er erwartet wegen der besonderen Bedeutung und der inzwischen vergangenen Zeit, dass das Bundesministerium bald einen Gesetzentwurf erarbeitet, der zu einem einheitlichen Verfahren in allen Ländern führt.

36 Bund prüft ausländische Investmentfonds zu selten

(Kapitel 6001 Titel 012 01 und 013 01)

36.0

Das Bundeszentralamt für Steuern hat in einem Zeitraum von drei Jahren lediglich 0,1 % der ausländischen Investmentfonds geprüft. Im gleichen Zeitraum haben die Landesfinanzbehörden 5,8 % der inländischen Investmentfonds geprüft. Durch die geringere Prüfungsdichte bei ausländischen Investmentfonds entgehen Bund und Ländern jährlich Steuereinnahmen in mehrstelliger Millionenhöhe. Außerdem verletzt das Bundeszentralamt für Steuern durch die geringere Prüfungsdichte den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und schadet dem Finanzstandort Deutschland.

36.1

Investmentfonds sind von einer Kapitalanlagegesellschaft verwaltete Sondervermögen zur gemeinsamen Vermögensanlage. Die Erträge in- und ausländischer Investmentfonds werden abschließend erst beim Anleger versteuert. Dazu hat die Kapitalanlagegesellschaft die Grundlagen für die Besteuerung der Erträge ihrer Investmentfonds zu veröffentlichen. Nach diesen Angaben behalten die depotführenden Kreditinstitute die Kapitalertragsteuer von den ausgeschütteten Erträgen ein. Von Erträgen, die nicht ausgeschüttet, sondern zur Erhöhung des Fondsvermögens verwendet (thesauriert) werden, führen inländische Investmentfonds die Kapitalertragsteuer ab. Die Erträge thesaurierender ausländischer Investmentfonds haben die Anleger anhand der veröffentlichten Besteuerungsgrundlagen zur Einkommensteuer zu erklären.

Die Landesfinanzbehörden überprüfen die Besteuerungsgrundlagen der mehr als 1 500 inländischen Investmentfonds. Für die mehr als 10 000 in Deutschland vertriebenen ausländischen Investmentfonds ist das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) zuständig.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main fest, dass das Bundeszentralamt in einem Zeitraum von drei Jahren (2006 bis 2008) die Besteuerungsgrundlagen von insgesamt 0,1 % der ausländischen Investmentfonds überprüfte. Im gleichen Zeitraum prüften die Landesfinanzbehörden 5,8 % der inländischen Investmentfonds. Die Besteuerungsgrundlagen der ausländischen Investmentfonds enthielten häufiger Fehler als die der inländischen Investmentfonds. Aus den Prüfungsfeststellungen des Bundeszentralamtes in den Jahren 2006 bis 2008 ergaben sich Steuereinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundeszentralamt den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung verletzt, weil es ausländische Investmentfonds zu selten prüft. Inländische Investmentfonds müs-

sen häufiger mit einer Überprüfung ihrer Besteuerungsgrundlagen rechnen. Die geringere Prüfungsdichte bei den ausländischen Investmentfonds ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die höhere Fehlerhäufigkeit spricht vielmehr dafür, diese häufiger zu prüfen als inländische Investmentfonds.

Aufgrund der seltenen Prüfungen ausländischer Investmentfonds müssen ihre Anleger kaum wegen entdeckter Fehler vorangegangener Geschäftsjahre Erträge nachträglich versteuern. Bund und Ländern entgehen dadurch jährlich Einnahmen in Millionenhöhe.

Ferner begünstigt diese Praxis ausländische Investmentfonds und verschafft ihnen so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber inländischen Investmentfonds. Das benachteiligt den Finanzstandort Deutschland. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeszentralamt deshalb empfohlen, ausländische Investmentfonds zumindest so häufig zu prüfen wie die Landesfinanzbehörden die inländischen Investmentfonds.

36.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat angekündigt, eine mit den Landesfinanzbehörden vergleichbare Prüfungsdichte bei den ausländischen Investmentfonds erreichen zu wollen. Es beabsichtige, ab dem Jahre 2011 für diese Arbeiten im Bundeszentralamt zusätzliches Personal einzusetzen. Außerdem plane das Bundesministerium, kurzfristig geeignete Informationstechnik im Bundeszentralamt bereitzustellen.

36.4

Der Bundesrechnungshof hält es für eine vordringliche Aufgabe des Bundesministeriums sicherzustellen, dass in- und ausländische Investmentfonds gleichmäßig überprüft werden. Aufgrund des erheblichen Steuerausfallrisikos hätte das Personal im Bundeszentralamt schon vor Jahren aufgestockt und die Informationstechnik den aktuellen Erfordernissen angepasst werden müssen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium seine angekündigten Maßnahmen nun unverzüglich umsetzt, damit ebenso häufig ausländische wie inländische Investmentfonds überprüft werden.

37 Regeln zum Familienleistungsausgleich für volljährige Kinder verursachen doppelten Aufwand bei Bürgern und Verwaltung

(Kapitel 6001 Titel 011 01 und 012 01)

37.0

Der im Einkommensteuergesetz geregelte Familienleistungsausgleich verlangt von Eltern Anträge und Erklärungen über dieselben Sachverhalte gegenüber Familienkassen für das Kindergeld und gegenüber Finanzämtern hinsichtlich der Freibeträge für Kinder. Familienkassen und Finanzämter prüfen diese Anträge unabhängig voneinander. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, dieses insbesondere für volljährige Kinder sehr aufwendige Verfahren zu vereinfachen, um Eltern und Verwaltung zu entlasten.

37.1

37.1.1

Der Familienleistungsausgleich stellt durch Kindergeld und steuerliche Freibeträge für Kinder nach § 32 Absatz 6 Einkommensteuergesetz (EStG) sicher, dass ein Betrag in Höhe des Existenzminimums eines Kindes einschließlich seines Bedarfs für Betreuung und Erziehung oder Ausbildung von der Einkommensteuer freigestellt wird. Zudem mindern die Freibeträge für Kinder den Solidaritätszuschlag und ggf. die Kirchensteuer.

Volljährige Kinder sind bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres – unter Umständen auch darüber hinaus – zu berücksichtigen, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, z. B. für einen Beruf ausgebildet werden. Weiterhin dürfen die Einkünfte und Bezüge volljähriger Kinder einen bestimmten Grenzbetrag nicht übersteigen. Für minderjährige Kinder gelten diese Einschränkungen nicht.

Für den Familienleistungsausgleich prüfen

- die Familienkassen, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf Kindergeld besteht und wer berechtigt ist,
- die Finanzämter, ob Kinder steuerlich zu berücksichtigen sind und ob das Existenzminimum der Kinder bereits durch das Kindergeld von der Einkommensteuer frei gestellt ist. Ist dies nicht der Fall, setzen die Finanzämter die zusätzliche steuerliche Entlastung im Steuerbescheid fest.

37.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie der Familienleistungsausgleich von den Familienkassen und Finanzämtern umgesetzt wird. Er stellte fest:

Das Kindergeld setzen derzeit 102 Familienkassen der Bundesagentur für Arbeit und etwa 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes fest (vgl. Bemerkung 2009 Nr. 43).

Der Anteil der volljährigen an der Gesamtzahl aller Kinder betrug in den letzten Jahren etwa 20 %. Der Arbeitsaufwand der Familienkassen und der Finanzämter für diese Fälle lag bei etwa 80 % des gesamten Aufwands.

Die Prüfung, ob minderjährige Kinder dem Grunde nach zu berücksichtigen sind, bereitete den Familienkassen und Finanzämtern regelmäßig keine Schwierigkeiten. Für volljährige Kinder gilt dies nicht. Hier müssen die betroffenen Elternteile für unterschiedliche Zeiträume Kindergeld bei den Familienkassen und Freibeträge bei den Finanzämtern beantragen. Dazu müssen sie Anspruchsgründe erläutern und Unterlagen vorlegen:

- Ein Elternteil stellt regelmäßig zu Beginn des Anspruchszeitraums bei der Familienkasse einen Antrag auf Kindergeld mit einer Prognose für die Anspruchsvoraussetzungen (z. B. über die beabsichtigte Ausbil-

dung und die voraussichtliche Höhe der Einkünfte und Bezüge des Kindes). Die Familienkasse setzt daraufhin Kindergeld fest oder lehnt den Antrag ab.

- Die Kindergeldberechtigten müssen der Familienkasse oft im Verlauf sowie nach Ende des Anspruchszeitraums nachweisen, dass ihr Anspruch bestanden hat und weiterhin besteht, z. B. durch Ausbildungs- und Einkommensnachweise des Kindes. Die Familienkasse hat dies zu prüfen und ggf. zu Unrecht gezahltes Kindergeld zurückzufordern.
- Bei der Einkommensteuererklärung müssen Eltern die tatsächlichen Verhältnisse, z. B. über die Dauer einer Ausbildung oder über die Höhe der Einkünfte und Bezüge des Kindes, jährlich in der Anlage „Kind“ zur Einkommensteuererklärung angeben. Das Finanzamt prüft, ob die Anspruchsvoraussetzungen für die Freibeträge für Kinder im Veranlagungszeitraum vorlagen und berücksichtigt das Kind entsprechend bei der Steuerberechnung.

Die Familienkassen und Finanzämter entscheiden in Einklang mit der Gesetzeslage unabhängig voneinander, ob Kinder zu berücksichtigen sind oder nicht. Die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Kindes nach § 32 EStG gelten sowohl für die Festsetzung des Kindergeldes als auch für die Berücksichtigung der steuerlichen Freibeträge. Dennoch trafen Familienkassen und Finanzämter teilweise abweichende Entscheidungen über die Anerkennung volljähriger Kinder. Dies fiel nur in Ausnahmefällen auf. Eine gegenseitige Information der Behörden ist nur in besonders gelagerten Fällen vorgesehen. Diese decken jedoch nicht alle risikobehafteten Sachverhalte ab.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die gesonderte Prüfung derselben Voraussetzungen durch Familienkassen und Finanzämter Doppelarbeit nach sich zieht. Hinzu treten widersprüchliche Entscheidungen über dieselben Sachverhalte. Außerdem wirkt die Belastung der Eltern nicht bürgerfreundlich. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dass künftig – ggf. beschränkt auf volljährige Kinder – nur noch die Familienkasse bei der Kindergeldfestsetzung über die Anerkennung eines Kindes entscheidet. Hierfür wären die Regeln so zu ändern, dass die Entscheidungen der Familienkassen die Finanzämter binden. Die Finanzämter würden dann von zeitaufwendigen Prüfungen entbunden. Darüber hinaus könnten Bürgerinnen und Bürger weitgehend auf Angaben zu Kindern in ihren Steuererklärungen verzichten und wären insoweit entlastet. Die Information der Finanzämter über die Entscheidungen der Familienkassen sollte durch ein elektronisches Verfahren unterstützt werden.

37.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat übereinstimmend mit den obersten Finanzbehörden der Länder und dem Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) die Unzulänglichkeiten des derzeitigen Verfahrens des Familienleistungsausgleichs eingeräumt. Es bestünden aber unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und wie das Verfahren bürgerfreundlich und weniger verwaltungsaufwendig gestaltet werden könnte. Einige Länder und das Bundeszentralamt befürworteten, die Finanzämter künftig an die Entscheidungen der Familienkassen zu binden. Dafür müsste zunächst die Anzahl der Familienkassen des öffentlichen Dienstes erheblich verringert werden. Zudem sei ein elektronisches Datenaustauschverfahren zu entwickeln. Schließlich sei zu bedenken, dass die Entscheidungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten getroffen würden und die Familienkassen keine jahresbezogenen Bescheide erteilten. Die Anspruchsvoraussetzungen für Kindergeld und steuerliche Freibeträge für Kinder seien in Ausnahmefällen nicht völlig gleich und ein solches Verfahren damit nicht umfassend für alle Kinder anwendbar.

Das Bundesministerium hat auf verschiedene Schwierigkeiten bei der Umsetzung hingewiesen. Es prüfe jedoch weiterhin, wie im Einvernehmen mit den Ländern die gesetzlichen Rahmenbedingungen mit dem Ziel geändert werden könnten, die Zahl der Familienkassen des öffentlichen Dienstes zu verringern und die Kindergeldfestsetzungen effizienter zu gestalten.

37.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Verringerung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes unterstützen will. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte die Bundesregierung schon am 27. März 2009 aufgefordert, die Konzentration der Familienkassen bei den öffentlichen Arbeitgebern auf Länderebene weiter voranzutreiben und die dafür noch notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen (vgl. hierzu Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 13 S. 150). Der doppelte Aufwand bei Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürgern würde allein dadurch jedoch nicht beseitigt. Deshalb bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Empfehlung. Er verkennt nicht, dass die Umsetzung seines Vorschlags erheblicher organisatorischer und auch rechtlicher Änderungen bedarf. Der Nutzen für die Verwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger rechtfertigt aber diesen einmaligen Aufwand. Ggf. sind für – die zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallenden – Ausnahmefälle Sonderregelungen zu treffen.

38 Steuerliche Benachteiligung der Auftragsforschung staatlicher Hochschulen beseitigen
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

38.0

Auftragsforschung wird an staatlichen Hochschulen höher besteuert als an privatrechtlichen Forschungseinrichtungen. Während diese ihre Forschungsumsätze mit dem

ermäßigten Umsatzsteuersatz (7 %) versteuern können, gilt für staatliche Hochschulen der allgemeine Steuersatz (19 %). Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf eine einheitliche Besteuerung mit dem allgemeinen Steuersatz hinwirken.

38.1

38.1.1

Die Forschung wird in Deutschland von zahlreichen Organisationen und Einrichtungen betrieben, die Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durchführen und überwiegend von der öffentlichen Hand finanziert werden. Hierzu gehören privatrechtliche Forschungseinrichtungen und staatliche Hochschulen, die neben einer staatlichen Förderung auch Drittmittel aus externen Forschungsaufträgen (sog. Auftragsforschung) einwerben. Privatrechtliche Forschungseinrichtungen können ihre Umsatzerlöse für solche Forschungsleistungen dem ermäßigten Steuersatz (7 %) unterwerfen. Staatliche Hochschulen müssen ihre Forschungsleistungen mit dem allgemeinen Steuersatz (19 %) versteuern.

Diese Rechtslage besteht seit dem Jahre 1997. Damals wurde die Abgabenordnung geändert. Danach sind privatrechtliche Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen als steuerbegünstigte Zweckbetriebe und damit als gemeinnützige Einrichtungen zu behandeln, wenn sie sich überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand oder Dritter oder aus der Vermögensverwaltung finanzieren. Begünstigt ist auch die Auftragsforschung.

Die so anerkannten Forschungseinrichtungen unterliegen mit ihren Zweckbetriebsumsätzen dem ermäßigten Steuersatz. Maßgeblich ist dabei nicht die Art der jeweiligen Leistungen, sondern allein das Vorliegen der Gemeinnützigkeit.

Zeitgleich mit der Begünstigung für Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen wurde eine Steuerbefreiung für die Auftragsforschung staatlicher Hochschulen eingeführt. Dadurch sollten ausgewogene umsatzsteuerliche Rahmenbedingungen für privatrechtliche Forschungseinrichtungen und staatliche Hochschulen geschaffen werden. Beide Begünstigungen standen insoweit in engem sachlichem Zusammenhang.

Im Jahre 2002 entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Umsatzsteuerbefreiung für die Auftragsforschung staatlicher Hochschulen gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt. Die nationale Befreiungsregelung wurde deshalb ab dem Jahre 2004 wieder aufgehoben. Die Begünstigung für die privatrechtlichen Forschungseinrichtungen blieb dagegen unverändert bestehen.

38.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Besteuerung der Auftragsforschung der staatlichen Hochschulen und der privatrechtlichen Forschungseinrichtungen. Dabei stellte er fest:

- Noch bis zum Jahre 2003 erfüllten die staatlichen Hochschulen häufig nicht ihre Aufzeichnungspflichten für die Umsatzsteuerabführung. Inzwischen erklären sie nahezu durchgängig ihre steuerpflichtigen Umsätze aus der Auftragsforschung zum allgemeinen Steuersatz.
- Die privatrechtlichen Forschungseinrichtungen versteuerten ihre Umsätze aus der Auftragsforschung regelmäßig mit dem ermäßigten Steuersatz, wenn sie die Voraussetzungen der Zweckbetriebseigenschaft erfüllten. Jede vierte Forschungseinrichtung erfüllte diese Eigenschaft nicht. Die Finanzämter prüften diese Fälle vielfach nicht hinreichend und gewährten den ermäßigten Steuersatz.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die unterschiedliche Besteuerung die staatlichen Hochschulen im Wettbewerb um Forschungsaufträge benachteiligt. Dies gilt zwar nicht für Forschungsaufträge von Unternehmen, die zum vollen Vorsteuerabzug berechtigt sind. Häufig sind die Auftraggeber von Forschungsaufträgen jedoch Körperschaften des öffentlichen Rechts oder andere nicht oder nicht zum vollen Vorsteuerabzug berechtigte Unternehmen. Für diese Auftraggeber sind die von den staatlichen Hochschulen berechneten höheren Steuern Mehrkosten. Deshalb ist auch die Begünstigung der privatrechtlichen Forschungseinrichtungen zu prüfen, um die steuerliche Gleichbehandlung der Auftragsforschung wiederherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, auf eine einheitliche Besteuerung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz hinzuwirken. Für eine entsprechende Rechtsänderung spricht auch das EU-Gemeinschaftsrecht. Die Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie stellt für die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes – anders als die nationale Regelung – nicht allein auf die Gemeinnützigkeit der Einrichtung ab. Sie verlangt darüber hinaus eine Leistung für wohltätige Zwecke oder im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese Voraussetzungen sind bei der Auftragsforschung regelmäßig nicht erfüllt, sodass gemeinschaftsrechtlich der allgemeine Steuersatz anzuwenden ist.

Unabhängig davon müssen die Finanzämter die geltenden Rechtsnormen beachten und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung sicherstellen. Der Bundesrechnungshof hat auf Mängel bei der Anwendung der gemeinnützigkeitsrechtlichen Regelungen hingewiesen und angemahnt, den Verwaltungsvollzug zu verbessern.

38.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, es wolle nicht einzelne Tatbestände des ermäßigten Umsatzsteuersatzes ändern. Eine Rechtsänderung sei nur bei einer umfassenden Neuregelung möglich. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, auf eine einheitliche Besteuerung hinzuwir-

ken, sei mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert worden. Diese hätten sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, die bestehende Regelung beizubehalten. Für den Forschungsstandort Deutschland sei es von großer Bedeutung, die Forschungstätigkeit der überwiegend privatrechtlich organisierten Forschungseinrichtungen und den Transfer der Forschungsergebnisse in die Wirtschaft auch durch das Steuerrecht zu fördern oder zumindest nicht zu behindern. Da ein ermäßigter Steuersatz für öffentlich-rechtliche Forschungseinrichtungen aus steuer- und europarechtlichen Gründen nicht möglich sei, müsse in Kauf genommen werden, dass die privatrechtlichen Forschungseinrichtungen einerseits und die staatlichen Hochschulen andererseits unterschiedlichen Umsatzsteuersätzen unterlägen.

Gleichzeitig seien die Länder gebeten worden, verstärkt auf die zutreffende Besteuerung der Forschungseinrichtungen zu achten und insbesondere die Zweckbetriebseigenschaft besonders zu prüfen.

38.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium die Länder gebeten hat, die Zweckbetriebseigenschaft von privatrechtlichen Forschungseinrichtungen besonders zu prüfen. Eine Gleichbehandlung der Auftragsforschung wird hierdurch jedoch nicht erreicht. Aus diesem Grund hält der Bundesrechnungshof eine einheitliche Umsatzbesteuerung der Auftragsforschung mit dem allgemeinen Steuersatz weiterhin für geboten. Er empfiehlt dem Bundesministerium, die erforderlichen Rechtsänderungen einzuleiten.

Außerdem regt der Bundesrechnungshof an, solange die steuerliche Begünstigung von privatrechtlichen Forschungseinrichtungen gegenüber staatlichen Hochschulen noch besteht, die Auswirkungen auf den Wettbewerb um Forschungsaufträge zu untersuchen. Die Ergebnisse der Untersuchung sollten in den Subventionsbericht der Bundesregierung aufgenommen werden.

39 Fluggesellschaften erhalten unberechtigte Steuervorteile für Krankentransporte

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

39.0

Die Finanzverwaltung hat eine Sonderregelung für grenzüberschreitende Krankentransporte mit Flugzeugen getroffen. Die Fluggesellschaften erhalten dadurch steuerliche Vorteile, die ihnen nach dem Willen des Gesetzgebers nicht zustehen.

39.1

Bestimmte Umsätze an Fluggesellschaften, wie die Lieferung, die Vermietung und Wartung von Flugzeugen, sind von der Umsatzsteuer befreit. Voraussetzung ist, dass die Fluggesellschaften überwiegend grenzüberschreitende Beförderungen durchführen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) veröffentlicht jährlich eine Liste der inländischen Fluggesellschaften, die nach Prüfung durch die Finanzämter diese Voraussetzung erfüllen. Die Liste dient dem leistenden Unternehmen (z. B. Leasinggesellschaft) als Nachweis, dass sein Abnehmer eine begünstigte Fluggesellschaft ist. Bei ausländischen Fluggesellschaften geht die Finanzverwaltung immer davon aus, dass diese überwiegend grenzüberschreitend tätig sind und daher die Steuerbefreiung beanspruchen können. Aus diesem Grund sind die Umsätze an ausländische Fluggesellschaften stets steuerfrei.

Der Gesetzgeber hat die Fluggesellschaften, die steuerfreie Krankentransporte erbringen, durch eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes zum 1. Januar 1994 von der vorstehenden Steuerbefreiung ausgenommen. Grund hierfür war, dass für diese Flüge (Krankentransporte) der Vorsteuerabzug ausgeschlossen sein sollte. Dies bedeutet, dass die Fluggesellschaft die Umsatzsteuer nicht erstattet bekommt, die ihr für bezogene Leistungen berechnet wird. Der Gesetzgeber trägt damit dem Umstand Rechnung, dass die Fluggesellschaften ihrerseits umsatzsteuerfreie Leistungen erbringen. Der Ausschluss vom Vorsteuerabzug kann nur wirken, wenn der Fluggesellschaft die Umsatzsteuer tatsächlich in Rechnung gestellt wird. Sind die Vorleistungen bereits steuerfrei, läuft der Ausschluss vom Vorsteuerabzug ins Leere. Dies wird an folgendem Beispiel deutlich:

Eine Fluggesellschaft kauft ein Flugzeug, das sie ausschließlich für Krankentransporte einsetzt. Der Flugzeughersteller weist in seiner Rechnung den Kaufpreis zuzüglich 19 % Umsatzsteuer aus. Die Fluggesellschaft zahlt den Bruttopreis an den Hersteller, der die Umsatzsteuer an das Finanzamt abführt. Da die Fluggesellschaft mit dem Flugzeug ausschließlich Krankentransporte erbringt, ist der Vorsteuerabzug aus der Anschaffung ausgeschlossen. Die Fluggesellschaft erhält die gezahlte Umsatzsteuer nicht vom Finanzamt zurück. Ihr entstehen dadurch zusätzliche Kosten. Wird die Fluggesellschaft dagegen in der Liste des Bundesministeriums geführt, liefert der Hersteller das Flugzeug steuerfrei und muss keine Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Die Fluggesellschaft wird nicht mit Umsatzsteuer belastet und spart diese Kosten ein. Der gesetzliche Ausschluss vom Vorsteuerabzug für Krankentransporte wird dadurch nicht wirksam.

Die Änderung des Umsatzsteuergesetzes zum 1. Januar 1994 blieb für die Fluggesellschaften, die Krankentransporte durchführen, jahrelang ohne Folgen. Das lag daran, dass die Finanzverwaltung die Beförderung von kranken und verletzten Personen mit Flugzeugen nicht als steuerfreie Krankentransporte ansah. Sie begründete dies damit, dass Flugzeuge nicht dauerhaft für den Krankentransport eingerichtet seien, da sie ohne großen Aufwand für andere Zwecke umgerüstet werden könnten.

Der Bundesfinanzhof hat im Jahre 2004 entschieden, dass es für eine steuerfreie Krankenbeförderung ausreiche, wenn das Fahrzeug im Zeitpunkt der Beförderung speziell für den Krankentransport eingerichtet sei. Danach werden auch mit Flugzeugen steuerfreie Krankenbeförde-

rungen erbracht. Diese Entscheidung des Bundesfinanzhofes veröffentlichte das Bundesministerium im Jahre 2005. In Abstimmung mit den Ländern gab es gleichzeitig einen Anwendungserlass heraus. Im Ergebnis wäre damit für die betreffenden inländischen Fluggesellschaften der Vorsteuerabzug für Krankentransporte mit Flugzeugen ausgeschlossen.

Die Vertreter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder befürchteten Wettbewerbsnachteile für die inländischen Fluggesellschaften, weil an die ausländischen Fluggesellschaften weiter steuerfrei geleistet werden kann. Sie beschlossen im September 2006, das Urteil des Bundesfinanzhofes „wegen offener Fragen bis auf Weiteres auf die grenzüberschreitenden Beförderungen von kranken oder verletzten Personen im Luftverkehr nicht anzuwenden“. Bei der Neufassung der Umsatzsteuer-Richtlinien 2008 wurde das Urteil des Bundesfinanzhofes ohne Einschränkung berücksichtigt. Auf den zum Teil entgegenstehenden Beschluss der Bund-Länder-Vertreter wurde nicht hingewiesen.

Das Bundesministerium veröffentlichte im Januar 2009 seine aktuelle Liste der inländischen Fluggesellschaften. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass mindestens acht der darin aufgeführten 72 Fluggesellschaften Krankentransporte mit speziell eingerichteten Flugzeugen erbringen.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Bund und die Länder aufgrund ihres Beschlusses von September 2006 das Urteil des Bundesfinanzhofes, einen dazu ergangenen Anwendungserlass und den entsprechenden Passus der Umsatzsteuer-Richtlinien nicht umsetzen. Dadurch können entgegen dem Willen des Gesetzgebers bestimmte Leistungen weiter steuerfrei an die Fluggesellschaften mit grenzüberschreitenden Krankentransporten ausgeführt werden. Der Ausschluss vom Vorsteuerabzug wird damit nicht wirksam. Einzelne Fluggesellschaften haben dadurch Kostenvorteile von über 1 Mio. Euro pro Jahr.

Die Verwaltung darf aber ein Gesetz nicht durch Verwaltungsanweisungen außer Kraft setzen, denn diese sollen lediglich Zweifelsfragen und Auslegungsfragen von allgemeiner Bedeutung behandeln. Sie stellen einen bundeseinheitlichen Vollzug der Gesetze in der Verwaltung sicher. Führt ein Gesetz oder die Änderung eines Gesetzes zu Folgen, die der Gesetzgeber so nicht beabsichtigte, so hat nur dieser die Möglichkeit, das Gesetz zu ändern.

39.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass Umsätze an Fluggesellschaften, die grenzüberschreitende Krankentransporte ausführen, nicht mehr von der Steuer befreit werden dürften. Damit würden allerdings die Krankentransporte gegenüber den steuerlich begünstigten grenzüberschreitenden Beförderungen gesunder Menschen im Luftverkehr benachteiligt.

Nach Auffassung des Bundesministeriums müssten grenzüberschreitende Flüge inländischer und ausländischer Fluggesellschaften gleich behandelt werden. Tatsächlich könnte aber weder das leistende Unternehmen noch die Finanzverwaltung prüfen, ob eine ausländische Fluggesellschaft Krankentransporte durchführe. Dadurch würden die inländischen Fluggesellschaften gegenüber den ausländischen Konkurrenten benachteiligt.

39.4

Der Gesetzgeber hat bislang keine Notwendigkeit gesehen, die grenzüberschreitenden Flüge kranker und gesunder Menschen gleich zu behandeln. Diese Umsätze haben unterschiedliche Leistungsinhalte (reine Personenbeförderung, Personenbeförderung durch speziell eingerichtete Krankenfahrzeuge mit medizinischer Betreuung) und stehen nicht miteinander in Wettbewerb.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die Vorgaben des Gesetzgebers umzusetzen; die Fluggesellschaften mit Krankentransporten sind umgehend aus seiner Liste der begünstigten Fluggesellschaften zu streichen. Nur so kann gewährleistet werden, dass der Ausschluss des Vorsteuerabzugs wirkt. Sollte dies zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für inländische Fluggesellschaften gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten führen, könnte das Bundesministerium eine Gesetzesänderung anregen.

40 Maschinelles Risikomanagement beachtet wichtige Besteuerungsgrundsätze nur unzureichend
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

40.0

Die Steuerverwaltungen der Länder haben mit dem Einsatz maschineller Risikomanagementverfahren bei Arbeitnehmer-Veranlagungen den Untersuchungsgrundsatz und die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung unzureichend beachtet. Sie verzichteten in Teilbereichen generell darauf zu prüfen, ob Steuererklärungen unklare, unschlüssige oder widersprüchliche Angaben enthielten. Zudem wendeten sie unterschiedliche Wertgrenzen bei den Risikoregeln an. Das Bundesministerium der Finanzen sollte auf die Beachtung der Besteuerungsgrundsätze hinwirken.

40.1

40.1.1

Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben (§ 85 Abgabenordnung-AO). Sie müssen dabei den Sachverhalt von Amts wegen ermitteln und alle für den Einzelfall bedeutsamen Umstände berücksichtigen (§ 88 AO). Das Besteuerungsverfahren ist ein Massenverfahren. Mit rund 25 Millionen Fällen macht die Einkommensteuerveranla-

gung von Arbeitnehmern (Arbeitnehmerfälle) den größten Teil davon aus.

Die Steuerverwaltungen der Länder führten für die Arbeitnehmerfälle maschinelle Risikomanagementverfahren ein, um die Effizienz der Arbeit der Finanzämter und die Bearbeitungsqualität der prüfungswürdigen Fälle zu verbessern. Ein programmgesteuerter Filter, der sich aus zahlreichen Risikoregeln zusammensetzt, untersucht jeden Arbeitnehmerfall danach, ob er ein steuerliches Risiko enthält. Der Risikofilter zeigt anschließend an, ob der Steuerfall maschinell abgeschlossen werden kann (risikoarmer Fall) oder ob er personell zu prüfen ist (risikobehafteter Fall). Dabei gibt er Hinweise zum Umfang der personellen Bearbeitung.

Die Abgabenordnung ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) seit dem Jahre 2009, zur Sicherstellung einer gleichmäßigen und gesetzmäßigen Besteuerung in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Anforderungen an Art und Umfang der Ermittlungen bei Einsatz automatischer Einrichtungen zu bestimmen.

40.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Risikomanagementverfahren in vier Ländern bei insgesamt elf Finanzämtern. Er stellte im Wesentlichen fest:

Ein Verfahrenskonzept von Bund und Ländern beschreibt das Risikomanagement. Wesentlicher Bestandteil sind die Risikoregeln. Diese gehen von einem steuerlichen Risiko aus, wenn die Angaben der Steuerpflichtigen bestimmte absolute Beträge oder im Vergleich zum Vorjahr bestimmte Wertgrenzen übersteigen, ein Sachverhalt erstmals auftritt oder wegfällt. Allerdings können die Länder und die Finanzämter die Wertgrenzen fast aller Risikoregeln ändern. Hiervon machten einige Länder und Finanzämter Gebrauch.

Die Steuererklärungen werden überwiegend in Papierform eingereicht. Damit die Angaben elektronisch verarbeitet werden können, müssen die Finanzämter sie in das Steuerfestsetzungsprogramm eingeben. Die Landesfinanzministerien gaben den Bearbeiterinnen und Bearbeitern auf, die Angaben ungeprüft einzugeben. Sie sollten lediglich Eintragungen ergänzen, die nötig waren, um den Steuerfall maschinell zu bearbeiten. Die meisten Bearbeiterinnen und Bearbeiter beachteten diese Vorgaben.

Der Risikofilter prüfte nur eingeschränkt die Schlüssigkeit der Steuererklärungen. Er kann nur Werte abgleichen, die in der Steuererklärung und im Festsetzungsprogramm mit einer Kennzahl versehen sind. Andere Angaben der Steuerpflichtigen, z. B. zur Art der Werbungskosten, kann er nicht auswerten. Deshalb ist die Auswertung von Kennzahlen erschwert, die mehrere Lebenssachverhalte zusammenfassen, wie diejenige für „weitere Werbungskosten“. So erkannte der Risikofilter in einigen Fällen nicht, dass Steuerpflichtige Aufwendungen als Werbungskosten geltend gemacht hatten, die offensichtlich nicht zu berücksichtigen waren, z. B. Krankheitskosten, Kosten für eine private Geburtstagsfeier oder weit überhöhte Kontoführungspauschalen. Außerdem konnte er nur wenige Angaben miteinander vergleichen. Er konnte z. B. nicht feststellen, ob erklärte Mehraufwendungen für Einsatzwechseltätigkeit oder Fahrtätigkeit steuerlich zu berücksichtigen waren, weil er die Angaben nicht mit dem ausgeübten Beruf der Steuerpflichtigen verglich.

Fast alle risikoarmen Steuerfälle wurden ausschließlich maschinell bearbeitet. Neben rechtlichen Fehlern stellte der Bundesrechnungshof in vielen Fällen fest, dass widersprüchliche oder unschlüssige Angaben der Steuerpflichtigen nicht aufgeklärt wurden.

Die risikobehafteten Fälle waren nach dem Verfahrenskonzept und den Weisungen der Länder nur punktuell anhand der Risikohinweise zu bearbeiten. Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter prüften daher in der Regel nur die risikobehafteten Sachverhalte und nicht den gesamten Steuerfall. Trotz dieses begrenzten Überprüfungsumfangs stellte der Bundesrechnungshof zahlreiche Bearbeitungsfehler fest. Einige Landesrechnungshöfe beanstandeten ebenfalls die Bearbeitungsqualität der risikobehafteten Fälle.

Um das Risikomanagement für die Steuerpflichtigen unberechenbarer zu gestalten, wählte der Filter Stichproben aus, die personell zu bearbeiten waren. Dies sollte außerdem die Qualität des Verfahrens sichern. Das Verfahrenskonzept sah eine Stichprobe von 2 % der Fälle eines Finanzamtes vor. Diese Quote konnten die Länder und die Finanzämter ändern. Der Bundesrechnungshof stellte Stichproben zwischen 5 % aller Steuerfälle und 1 % der risikobehafteten Fälle fest. Auch die Vorgaben der Länder, wie intensiv diese Fälle zu bearbeiten sind, waren verschieden. Sie reichten von einer überschlägigen bis zu einer umfassenden Prüfung. Zusätzlich sollten Turnusprüfungen sicherstellen, dass einige Sachverhalte, z. B. Aufwendungen für doppelte Haushaltsführung, nach mehreren Jahren überprüft werden.

40.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes können maschinelle Risikomanagementverfahren grundsätzlich die Effizienz und die Bearbeitungsqualität der Besteuerung verbessern. Er hat jedoch beanstandet, dass die Risikomanagementverfahren den Untersuchungsgrundsatz des § 88 AO nur unzureichend beachteten. Die Steuerverwaltungen der Länder wurden damit ihrem Auftrag, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze festzusetzen, nur bedingt gerecht. Zwar dürfen in einem Massenverfahren wie dem Besteuerungsverfahren die Anforderungen an die Finanzbehörden nicht zu hoch angesetzt werden. Der Untersuchungsgrundsatz verpflichtet sie aber, unklaren, lückenhaften, widersprüchlichen oder unschlüssigen Angaben nachzugehen. Bei den risikoarmen Fällen lag die Kontrollverantwortung allein beim Risikofilter, der nur begrenzt Schlüssigkeitsprüfungen vornahm. Dadurch blieben Sachverhalte, die bestimmte Wertgrenzen nicht überschritten, grundsätzlich unbeanstandet, obwohl ein

Teil der Fälle offensichtlich unschlüssige oder unklare Angaben enthielt, z. B. weit überhöhte Kontoführungspauschalen. Auch bei den risikobehafteten Fällen blieben Sachverhalte ungeprüft, weil sich die personelle Prüfung meistens auf die Risikohinweise beschränkte. Deshalb bestand bei allen Arbeitnehmerfällen die Gefahr rechtswidriger Steuerfestsetzungen.

Damit die Risikomanagementverfahren den Besteuerungsgrundsätzen entsprechen, sollte das Bundesministerium auf umfassende maschinelle Plausibilitätskontrollen hinwirken. Soweit die maschinellen Kontrollen offenkundige Zweifelsfragen nicht aufgreifen, sollte es dafür sorgen, dass die Finanzämter die Schlüssigkeit dieser Angaben bei Eingabe in das Festsetzungsprogramm personell prüfen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, Art und Umfang der erforderlichen Ermittlungen in einer Rechtsverordnung zu bestimmen.

Der Bundesrechnungshof sieht außerdem die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gefährdet. Solange die Länder und Finanzämter beim Risikofilter unterschiedliche Wertgrenzen anwenden, gelten für Fälle mit demselben Risikogehalt bundesweit nicht dieselben Prüfungsmaßstäbe. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, auf bundeseinheitliche Wertgrenzen hinzuwirken.

Unterschiedliche Quoten und Bearbeitungsgrundsätze für die Stichprobenfälle hält der Bundesrechnungshof nicht für geeignet, die Qualität der Risikomanagementverfahren zu sichern. Belastbare Rückschlüsse lassen sich nur aus vergleichbaren Kontrollen ableiten. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, eine einheitliche Quote festzulegen und die Stichprobenfälle ausnahmslos umfassend zu prüfen. Prüfungen, die sich auf die Schlüssigkeit beschränken, lassen keine Aussage zu, ob der Risikofilter die steuerlichen Risiken erkennen kann.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium zudem gebeten, auf eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität der risikobehafteten Fälle hinzuwirken.

40.3

Das Bundesministerium sieht die Besteuerungsgrundsätze auch bei Anwendung der maschinellen Risikomanagementverfahren gewahrt. Es hat die Ansicht vertreten, die Plausibilitätskontrollen des Risikofilters seien ausreichend. Der Filter prüfe zahlreiche sachverhaltsübergreifende Plausibilitäten. Beispielsweise vergleiche er die Anzahl der Fahrten zur Arbeitsstätte mit den geltend gemachten Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer. Bei geeigneten Sachverhalten sei die maschinelle Plausibilitätskontrolle mit einer personellen Prüfung vergleichbar. Daher sei es nicht notwendig, die Schlüssigkeit der Steuererklärungen personell zu prüfen. Im Übrigen müsse ein unvermeidbares Restrisiko hingenommen werden, weil bei rund 25 Millionen Steuerfällen eine detaillierte Kontrolle aller erklärten Sachverhalte nicht möglich sei. Gleichwohl strebe das Bundesministerium an, die Möglichkeiten offensichtlicher Fehleintragungen in den Erklärungsvordrucken weiter zu verringern. So werde geprüft, ob die Anlage N des Erklärungsvordrucks mit weiteren Kennzahlen versehen werden kann.

Den Bearbeiterinnen und Bearbeitern sei es auch nicht untersagt, offensichtliche Fehleintragungen zu korrigieren. Die Vorgabe, den Risikofeldern grundsätzlich nur punktuell nachzugehen, hindere die Bearbeiterinnen und Bearbeiter nicht an einer in ihrem pflichtgemäßen Ermessen liegenden Prüfung des Einzelfalles. Anders lautende Anweisungen wären nach Ansicht des Bundesministeriums auch nicht mit der Abgabenordnung vereinbar.

Unterschiedliche Wertgrenzen gefährdeten nach Auffassung des Bundesministeriums nicht die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Eine strikte Anwendung der bundeseinheitlichen Risikoregeln mache das Risikomanagementsystem berechenbar und leiste dem gezielten Ansatz von sogenannten Nichtbeanstandungsbeträgen in Steuererklärungen Vorschub. Dagegen bedeuteten unterschiedliche Wertgrenzen für den Steuerpflichtigen ein unkalkulierbares Entdeckungsrisiko. Bund und Länder hätten aber in einem neuen Verfahrenskonzept einen Mindestfilter vorgesehen. Dieser lege einen bundeseinheitlichen Mindeststandard für die Wertgrenzen fest.

Das Bundesministerium hat außerdem darauf hingewiesen, dass das neue Verfahrenskonzept die Stichprobenquote einheitlich auf mindestens 2 % aller Fälle festlege. Im Übrigen schreibe es die geforderte umfassende Prüfung dieser Fälle vor.

Um die Bearbeitungsqualität der risikobehafteten Steuerfälle zu verbessern, strebten die Länder Schulungen, konkretere maschinelle Bearbeitungshinweise, Leitfäden und Checklisten an.

40.4

Der Bundesrechnungshof hält die Bemühungen des Bundesministeriums, offensichtliche Fehleintragungen in den Steuererklärungen zu verringern, nicht für ausreichend, um dem Untersuchungsgrundsatz und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung zu entsprechen. Lücken bei der Schlüssigkeitsprüfung dürfen nicht als Restrisiko hingenommen werden. Der Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die Steuerverwaltungen, unklaren, unvollständigen, widersprüchlichen oder unschlüssigen Angaben nachzugehen. Mit dem Einsatz der Risikomanagementverfahren und der Übertragung der alleinigen Kontrollverantwortung auf den Risikofilter verzichteten die Steuerverwaltungen jedoch in Teilbereichen systematisch darauf, unschlüssigen Angaben in den Steuererklärungen nachzugehen. Es handelt sich dabei nicht um einen Verzicht in Einzelfällen, sondern er erstreckt sich auf alle Arbeitnehmerfälle, in denen die Angaben bestimmte Wertgrenzen nicht überschreiten. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes reicht es nicht aus, dass die Bearbeiterinnen und Bearbeiter nicht an einer weiteren Schlüssigkeitsprüfung „gehindert“ sind. Der Untersuchungsgrundsatz erlaubt der Verwaltung nicht nur eine Untersuchung, sondern er verpflichtet sie auch dazu.

Der Bundesrechnungshof hält es daher nach wie vor für erforderlich, dass das Bundesministerium auf umfassende maschinelle Plausibilitätskontrollen hinwirkt. Soweit diese lückenhaft sind, sollten die Finanzämter die Schlüssigkeit dieser Angaben bei der Eingabe in das Festsetzungsprogramm personell prüfen. Das Bundesministerium sollte zusammen mit den Ländern die fehlenden maschinellen Plausibilitätskontrollen für die Bearbeiterinnen und Bearbeiter checklistenartig aufbereiten, sodass diese ihre Prüfungen gezielt danach ausrichten können. Art und Umfang der Ermittlungen sollte es bald in einer Rechtsverordnung bestimmen. Dabei sollte es insbesondere den Untersuchungsgrundsatz berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof sieht weiterhin die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch das Risikomanagement gefährdet. Daran hat sich durch die Einführung des Mindestfilters nichts geändert. Seine Wertgrenzen weichen zum Teil um ein Vielfaches vom normalen Risikofilter ab. Da die Länder und Finanzämter die Wertgrenzen der Risikoregeln innerhalb des von Mindestfilter und Normalfilter gesteckten Rahmens festlegen können, bleibt es bei unterschiedlichen Wertgrenzen und damit auch bei unterschiedlichen Prüfungsmaßstäben. Sie führen dazu, dass gleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden. Anders als bei einer personellen Bearbeitung, die auch zu einer ungleichmäßigen Rechtsanwendung führen kann, ist die Unterschiedlichkeit im Risikomanagementsystem strukturell angelegt. Da die vom Bundesministerium angestrebte Unberechenbarkeit des maschinellen Risikofilters auch auf andere Weise zu erreichen ist, sollte sich das Bundesministerium dafür einsetzen, dass bundesweit dieselben Wertgrenzen angewendet werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Finanzämter die Stichprobenfälle künftig in vollem Umfang überprüfen sollen und eine zu prüfende Mindestquote festgelegt wurde. Das Bundesministerium sollte darauf achten, dass die Stichprobenfälle auch für eine Evaluation des Risikofilters genutzt werden. Ferner sollte das Bundesministerium die Wirksamkeit der Maßnahmen beobachten, mit denen die Länder die Bearbeitungsqualität bei den risikobehafteten Fällen verbessern wollen.

41 Gesetzliche Altersrenten von jährlich 3,4 Mrd. Euro unterliegen nicht der inländischen Besteuerung

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

41.0

Das Bundesministerium der Finanzen nimmt in Kauf, dass die gesetzlichen Renten in Deutschland nicht gleichmäßig besteuert werden. Für 3,4 Mrd. Euro Renten von 900 000 Rentnerinnen und Rentnern, die im Ausland leben, hat Deutschland kein Besteuerungsrecht. Bund und Ländern entgehen dadurch jährlich 450 Mio. Euro Einnahmen.

41.1

Das Alterseinkünftegesetz hat die Besteuerung der Alterseinkünfte ab dem Jahre 2005 grundlegend verändert. Seither gilt der Grundsatz der nachgelagerten Besteuerung. Damit sind einerseits die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung steuermindernd zu berücksichtigen, andererseits die späteren Rentenzahlungen steuerpflichtig.

Mit dem Alterseinkünftegesetz wurden auch die gesetzlichen Renten steuerpflichtig, die im Ausland lebende Rentnerinnen und Rentner (Auslandsrentner) aus Deutschland beziehen. Doppelbesteuerungsabkommen regeln als völkerrechtliche Verträge vorrangig, wie eine doppelte Besteuerung von Einkünften im Wohnsitz- und im Quellenstaat (der Staat, aus dem die Rente gezahlt wird) zu vermeiden ist. Zahlreiche Doppelbesteuerungsabkommen weisen das Besteuerungsrecht für Alterseinkünfte ausschließlich dem Wohnsitzstaat (Ausland) zu. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) kündigte in der Begründung zum Alterseinkünftegesetz an, diese Abkommen zu überarbeiten, um die nachgelagerte Besteuerung der Auslandsrenten in Deutschland zu ermöglichen. Es gab darin weder die Zahl der Auslandsrentner, für die Deutschland kein Besteuerungsrecht besaß, noch die Höhe der damit verbundenen Steuermindereinnahmen an.

Der Bundesrat bat die Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren, zu prüfen, wie die inländische Besteuerung der Auslandsrenten gesichert werden kann oder die Vorteile aus der steuermindernden Berücksichtigung der Rentenbeiträge zurückgefordert werden können. Es müsse sichergestellt sein, dass Deutschland, das die Altersvorsorge steuerlich fördere, auch die Altersrente besteuere. Die Bundesregierung sagte eine Prüfung zu. Das Bundesministerium informierte den Bundesrechnungshof bei dessen Erhebungen nicht darüber, ob und mit welchem Ergebnis es geprüft hatte.

Seit seiner Ankündigung überarbeitete das Bundesministerium nur einige Doppelbesteuerungsabkommen. Dabei erreichte es nicht immer ein Besteuerungsrecht für die Auslandsrenten.

Das Bundesministerium schätzte erstmals im Jahre 2007, dass rund 1,5 Millionen Rentnerinnen und Rentner mit gesetzlichen Renten von jährlich 4,6 Mrd. Euro im Ausland leben. Für 575 000 der Auslandsrentner mit Renten von 1,2 Mrd. Euro sahen die Doppelbesteuerungsabkommen ein deutsches Besteuerungsrecht vor. Für rund 900 000 Auslandsrentner mit 3,4 Mrd. Euro gesetzlichen Renten hatte Deutschland kein Besteuerungsrecht.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium im Gesetzgebungsverfahren weder den Gesamtbetrag der Renten, die nicht in Deutschland besteuert werden, noch die Höhe der damit verbundenen Steuermindereinnahmen angegeben hatte. Auch war es nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes der Prüfbitte des Bundesrates nicht nachgekommen. Entge-

gen seiner Ankündigung hat das Bundesministerium nur einzelne Doppelbesteuerungsabkommen neu verhandeln und ein Besteuerungsrecht für Deutschland vereinbaren können. Dies führte dazu, dass Deutschland die Renten von rund 900 000 Auslandsrentnern weiterhin nicht besteuern kann. Auf der Basis von Zahlen des Bundesministeriums hat der Bundesrechnungshof den Einnahmeausfall bei Bund und Ländern zusammen auf jährlich 450 Mio. Euro seit dem Jahre 2005 geschätzt. Er hat außerdem darauf hingewiesen, dass Inlands- und Auslandsrentner seit dem Jahre 2005 steuerlich nicht gleich behandelt werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen zu prüfen, wie die Besteuerung gesichert werden kann.

41.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe während des Gesetzgebungsverfahrens eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, um zu prüfen, wie die Besteuerung der Renten gesichert werden könne. Die Arbeitsgruppe habe festgestellt, dass Änderungen der Doppelbesteuerungsabkommen allenfalls langfristig erreichbar seien. Ihre Überarbeitung sei sehr zeitaufwendig. Darüber hinaus sei zweifelhaft, inwieweit andere Länder bereit seien, auf ihren Steueranspruch zu verzichten. Andere Möglichkeiten, den inländischen Steueranspruch zu sichern, habe das Bundesministerium nicht gesehen. Über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe habe es den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages informiert. Dabei habe das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Doppelbesteuerungsabkommen zwar grundsätzlich das Wohnsitzstaatprinzip vorsähen, in einer nicht unwesentlichen Anzahl von Ausnahmen aber das Besteuerungsrecht in Deutschland verbleibe. Das Bundesministerium sei bemüht, bestehende Doppelbesteuerungsabkommen unverzüglich zu revidieren.

41.4

Erst zwei Jahre nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens hat das Bundesministerium erkannt, dass rund 3,4 Mrd. Euro gesetzlicher Renten nicht der deutschen Besteuerung unterliegen. In der Gesetzesbegründung hatte es seinerzeit in Aussicht gestellt, das deutsche Besteuerungsrecht durch eine Überarbeitung der Doppelbesteuerungsabkommen zu erlangen, obwohl es damit rechnen musste, dass dies kaum zu erreichen ist und zahlreiche Auslandsrenten nicht besteuert werden können. So werden derzeit 75 % (3,4 Mrd. Euro) der jährlichen Auslandsrenten nicht erfasst.

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für vertretbar, einem Großteil der Auslandsrentner den mit der Förderung der Altersvorsorge erlangten Steuervorteil zu belassen, ohne die Renten in Deutschland zu besteuern. Bei diesen Auslandsrentnern ist nicht sichergestellt, dass Deutschland, das die Altersvorsorge gefördert hat, auch die Altersrente besteuert. Damit ist die Verbindung zwischen der steuermindernden Regelung für die Rentenbeiträge und der Besteuerung der Renten aufgehoben. Zudem ist eine gleichmäßige Besteuerung von Inlands- und Auslandsrentnern nicht gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass die jährlichen Einnahmeausfälle von 450 Mio. Euro, davon 190 Mio. Euro allein beim Bund, nicht ohne Weiteres hinnehmbar sind. Er hält es angesichts der dem Bundesministerium erst jüngst bewusst gewordenen Dimension der Steuerausfälle für erforderlich, dass es erneut und sorgfältig prüft, wie eine gleichmäßige Besteuerung der gesetzlichen Altersrenten gesichert werden kann. Das Bundesministerium sollte auf eine Lösung hinwirken, die sicherstellt, dass Deutschland, das die Altersvorsorge steuerlich gefördert hat, auch die Altersrente besteuert. Andernfalls sollte der Steuervorteil entfallen.

Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium, die Auswirkungen von Steuergesetzen künftig sorgfältiger zu ermitteln und in den Gesetzesbegründungen darzustellen. Insbesondere sollte es stets die Zahl der von einer Regelung erfassten Steuerpflichtigen und der entgegen dem Regelungsziel nicht erfassten Steuerpflichtigen angeben. Auch die Angabe der damit jeweils verbundenen finanziellen Auswirkungen ist erforderlich, um die Folgen eines Gesetzes abschätzen zu können.

42 Besteuerung ausländischer Zinsen nicht sichergestellt

(Kapitel 6001 Titel 012 01 und 044 02)

42.0

Das Bundesministerium der Finanzen und das Bundeszentralamt für Steuern haben bisher sieben Millionen Meldungen über ausländische Zinszahlungen nicht an die Landesfinanzverwaltungen weitergeleitet. Eine zutreffende Besteuerung ist damit nicht sichergestellt.

42.1

Erzielen natürliche Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland Zinsen im Ausland, sind diese in Deutschland steuerpflichtig. Diese Zinsen sind – auch nach Einführung der Abgeltungsteuer – in der Einkommensteuererklärung anzugeben. In der Vergangenheit konnten Steuerpflichtige eine Besteuerung vermeiden, indem sie ausländische Zinsen in ihrer Einkommensteuererklärung verschwiegen.

Die EU-Zinsrichtlinie und bilaterale Abkommen führten zum 1. Juli 2005 grundsätzlich einen automatischen Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie mit einigen Drittstaaten ein. Die Meldungen über Zinszahlungen sind jeweils zum 30. Juni des Folgejahres – also erstmals zum 30. Juni 2006 – an den Heimatstaat des Steuerpflichtigen zu übermitteln. Es ist Aufgabe des Bundeszentralamts für Steuern (Bundeszentralamt), die ausländischen Zinsmeldungen entgegenzunehmen und an die Landesfinanzverwaltungen weiterzuleiten. Die Finanzämter könnten auf dieser Grundlage prüfen, ob und

in welcher Höhe deutsche Steuerpflichtige ihre ausländischen Zinsen erklärten und diese Zinsen zutreffend besteuern.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Weiterleitung der Zinsmeldungen an die Landesfinanzverwaltungen.

Das Bundeszentralamt erhielt für die Jahre 2005 bis 2007 aus anderen EU-Mitgliedstaaten 7 Millionen Meldungen über ausländische Zinszahlungen im zweistelligen Milliardenbereich. Es hat keine dieser Meldungen an die Finanzverwaltungen der Länder weitergeleitet. Es übermittelte lediglich knapp 29 000 Meldungen aus Drittstaaten, die bestimmte Betragsgrenzen überschritten.

Ein automationsgestütztes Verfahren zur Weiterleitung dieser Meldungen an die Landesfinanzverwaltungen ist noch nicht fertig gestellt. Es verzögert sich bereits um mehrere Jahre. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und das Bundeszentralamt konnten nicht angeben, wann diese Meldungen elektronisch weitergeleitet werden können. Die Vielzahl der beteiligten Organisationseinheiten des Bundesministeriums, der nachgeordneten Dienststellen und der Bund-Länder-Gremien verursachte Unklarheiten bei Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten; dies begünstigte die zeitlichen Verzögerungen.

Im Februar 2009 stellte das Bundesministerium in Aussicht, das Bundeszentralamt werde den Ländern deshalb einen Teil der Daten vorab zur manuellen Auswertung zur Verfügung stellen. Es werde Meldungen mit hohen Beträgen auswählen, manuell aufbereiten und die Datensätze den Länderfinanzverwaltungen zum Abruf bereitstellen. Die Länder hatten sich bisher wegen des Arbeitsaufwandes kritisch zu einer manuellen Auswertung der Daten geäußert.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium bisher nicht die Kontrollmöglichkeiten genutzt hat, die sich aus den Zinsmeldungen nach der EU-Zinsrichtlinie ergeben. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist eine rechtzeitige, vollständige, gesetzmäßige und gleichmäßige Besteuerung ausländischer Zinsen nicht gewährleistet. Das Bundesministerium muss darauf hinwirken, dass die Landesfinanzverwaltungen die Zinsmeldungen zügig im automatisierten Verfahren erhalten. Ansonsten steigt von Jahr zu Jahr die Anzahl der nicht weitergeleiteten Meldungen. Damit erhöht sich das Risiko, dass die Finanzämter die vielen Meldungen nicht mehr zutreffend auswerten können. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium zudem empfohlen, klare Verantwortlichkeiten für die Weiterleitung der Daten zu schaffen.

42.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, alle Möglichkeiten zur Beschleunigung von Programmierarbeiten zu untersuchen. Es gehe nunmehr davon aus, dass die Daten bis zum 1. März 2010 elektronisch an die Länder weitergeleitet werden. Parallel dazu werde das Bundeszentralamt bis Juni 2009 den Finanzverwaltungen der Länder für die Kalenderjahre 2005 und 2006 jeweils 20 000 Meldungen mit hohen Zinszahlungen zur manuellen Auswertung bereitstellen. Hiervon seien jeweils 14 000 Meldungen schon im Mai 2009 übermittelt worden. Das Bundesministerium habe die Länder gebeten, Ende 2009 über die Ergebnisse der Auswertung zu berichten. Darüber hinaus habe es einem Referat im Bundesministerium die Zuständigkeit für die Koordinierung der Datenübermittlung übertragen.

42.4

Der Bundesrechnungshof befürwortet die geplante manuelle Aufbereitung und Bereitstellung ausgewählter Daten. Die Übermittlung dieser Daten kann jedoch nur ein erster Schritt sein. Das Bundesministerium und das Bundeszentralamt sollten durch Setzen von Prioritäten alsbald die automationstechnischen Voraussetzungen für eine Weiterleitung auf elektronischem Wege schaffen. Das Bundesministerium sollte darauf achten, dass die Länder die vorab übermittelten Daten zügig auswerten, um dem Risiko einer unzutreffenden Festsetzung der Steuern entgegenzuwirken und eine Verjährung von Steueransprüchen zu vermeiden.

43 Doppelte Kindergeldzahlungen verhindern und Fachaufsicht stärken
(Kapitel 6001 Titel 011 01)

43.0

Familienkassen haben in vielen Fällen für dasselbe Kind oft über Jahre hinweg doppelt Kindergeld gezahlt, nicht selten länger als zehn Jahre. Die Mitte 2009 festgestellten Überzahlungen betrugen in 1 306 Fällen insgesamt mehr als 9 Mio. Euro. Um Doppelzahlungen zu verhindern, muss das Bundesministerium der Finanzen für geeignete IT-Verfahren und Kontrollsysteme sorgen.

Das Bundesministerium der Finanzen nimmt seit Jahren hin, dass das Bundeszentralamt für Steuern seine Fachaufsicht über die Familienkassen nicht umfassend wahrnimmt. Diesem ist nicht einmal bekannt, welche einzelnen Familienkassen seiner Fachaufsicht unterliegen.

43.1

Kindergeld nach dem Einkommensteuergesetz wird als Steuervergütung von den Familienkassen festgesetzt und ausgezahlt (vgl. Bemerkungen 2009 Nr. 37). Im Jahre 2008 zahlten sie für rund 18,1 Millionen Kinder 33,4 Mrd. Euro Kindergeld. Die Aufgabe erfüllt im Wesentlichen die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit 102 Familienkassen für 15 Millionen Kinder. Für Angehörige des öffentlichen Dienstes zahlen deren Arbeitgeber als Familienkassen Kindergeld. Da jede Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts Familienkasse ist, gibt es

bei Bund, Ländern und Gemeinden etwa 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Die genaue Zahl ist nicht bekannt.

Alle Familienkassen unterliegen als Bundesfinanzbehörden der Fachaufsicht des Bundeszentralamtes für Steuern (Bundeszentralamt) in der Ressortverantwortung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium).

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Köln, Koblenz, Hannover und München die Gewährung des steuerlichen Kindergeldes bei den Familienkassen der Bundesagentur und ausgewählten Familienkassen des öffentlichen Dienstes für drei Zahlungsmonate. Dabei stellte er bis Mitte 2009 Folgendes fest:

43.1.1 Doppelzahlungen durch jeweils eine Familienkasse der Bundesagentur und eine Familienkasse des öffentlichen Dienstes

In 740 Fällen setzten eine Familienkasse des öffentlichen Dienstes und eine Familienkasse der Bundesagentur Kindergeld für dasselbe Kind fest und zahlten es oft über Jahre hinweg aus, nicht selten länger als zehn Jahre. Die Überzahlungen beliefen sich auf mehr als 8 Mio. Euro.

Zwei Fallgruppen waren dabei typisch:

- Ein Elternteil beantragte zweimal Kindergeld: einmal bei einer Familienkasse des öffentlichen Dienstes und außerdem bei einer Familienkasse der Bundesagentur.
- Der im öffentlichen Dienst beschäftigte Elternteil beantragte Kindergeld bei einer Familienkasse des öffentlichen Dienstes und der andere Elternteil bei einer Familienkasse der Bundesagentur. In ihren Anträgen wiesen beide nicht auf den jeweils anderen Antrag bzw. auf darauf gezahltes Kindergeld hin.

Daneben beruhte ein Teil der Doppelzahlungen auch auf Bearbeitungsfehlern in den Familienkassen. Sie versäumten vor allem, beim Wechsel des Berechtigten oder der zuständigen Familienkasse die bisherigen mit den neuen Antragsdaten für das jeweilige Kind zu vergleichen. In einigen Fällen setzten sie auch ohne Antrag Kindergeld fest. Zum Beispiel veranlassten Familienkassen des öffentlichen Dienstes Kindergeldzahlungen, nachdem ein Beschäftigter seinem Dienstherrn zur Vervollständigung seiner Personalangaben die Geburt eines Kindes mitgeteilt oder eine Geburtsurkunde vorgelegt hatte. In anderen Fällen lag zwar ein Antrag vor, es fehlte aber als Geburtsnachweis das Original der für Kindergeldzwecke ausgestellten Geburtsurkunde. Einige Familienkassen leisteten ohne weitere Prüfung Kindergeld, obwohl der Antrag erst gestellt wurde, als das Kind schon älter war und deshalb der Anspruch schon längere Zeit bestand. Dabei lag es nahe, dass für dieses Kind bereits eine andere Familienkasse Kindergeld zahlte. In Einzelfällen verursachten die Familienkassen die Doppelzahlungen durch Fehler bei der Übernahme von Daten aus den Kindergeldanträgen.

43.1.2 Doppelzahlungen durch Familienkassen der Bundesagentur

In 566 Fällen zahlten Kindergeldkassen der Bundesagentur insgesamt 1,3 Mio. Euro zuviel. Neben den unter 43.1.1 dargestellten Bearbeitungsfehlern in den Familienkassen war hier eine typische Ursache für die Doppelzahlungen der Umzug eines Berechtigten in den örtlichen Zuständigkeitsbereich einer anderen Familienkasse. In diesen Fällen zahlte die Familienkasse trotz Aktenabgabe an die neu zuständige Familienkasse weiter Kindergeld. Diese nahm die Zahlung auf, ohne festzustellen, ob die bisher zuständige Familienkasse noch zahlte. Begünstigt wurden diese Fälle dadurch, dass die Familienkassen die Kindergelddaten stets neu in das IT-System eingeben mussten; sie konnten nicht automatisch weitergegeben werden. Doppelarbeit, Fehler bei der Dateneingabe und Doppelzahlungen waren die Folgen.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlerhaften Kindergeldzahlungen beanstandet. Er hält es für möglich, die Doppelzahlungen und die Bearbeitungsfehler in den Familienkassen weitgehend auszuschließen. Hierzu kann vor allem die mit dem Steueränderungsgesetz 2003 als Identifikationsmerkmal für das Besteuerungsverfahren eingeführte Identifikationsnummer für natürliche Personen beitragen. Sie ermöglicht systematische und zuverlässige Datenabgleiche.

Das Bundesministerium sollte außerdem dafür sorgen, dass die Beschäftigten in den Familienkassen gezielt geschult und insbesondere auf das Risiko von Doppelzahlungen aufmerksam gemacht werden. So sollte Kindergeld stets erst dann festgesetzt werden, wenn ein vollständiger Antrag vorliegt. Darüber hinaus sollten die Familienkassen als Geburtsnachweis für ein Kind ausschließlich das Original der Geburtsurkunde für Zwecke des Kindergeldes akzeptieren. Außerdem sind Vergleichsmitteilungen auszutauschen, insbesondere bei einem Wechsel der örtlich zuständigen Familienkasse und der Anspruchsberechtigten. Bei Kindergeldanträgen für ältere Kinder ist zu beachten, dass für diese Kinder möglicherweise bereits eine andere Familienkasse Kindergeld zahlt.

Bei den Familienkassen der Bundesagentur hat der Bundesrechnungshof gefordert, die IT-Verfahren zu verbessern. Die Bundesagentur muss es ermöglichen, dass nach einem Umzug von Kindergeldberechtigten die neu zuständige Familienkasse die Kindergelddaten von der abgebenden Familienkasse automatisch übernimmt. Dies würde Doppelarbeit mit neuen Fehlerrisiken vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass dem Bundesministerium und dem Bundeszentralamt die Familienkassen des öffentlichen Dienstes nicht vollständig bekannt sind. Damit fehlt eine grundlegende Voraussetzung für eine wirksame Fachaufsicht und eine hinreichende Steuerung und Kontrolle der Familienkassen.

43.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das Bundeszentralamt habe im Oktober 2008 ein „Merkblatt zur Abwicklung von Doppelzahlungsfällen“ sowie eine „Regelung der Zuständigkeiten der Familienkassen für den Erlass eines Aufhebungs- und Rückforderungsbescheides für die Zeit der Doppelzahlungen anhand einiger Beispielsfälle“ an die Familienkassen übersandt. Es gehe davon aus, dass alle bisher bekannt gewordenen Verdachtsfälle bereits überprüft sind. Die dabei aufgedeckten Doppelzahlungen seien eingestellt und eine Reihe von Aufhebungs- und Rückforderungsbescheiden erlassen worden; Steuerstraf- und Ordnungswidrigkeitsverfahren seien eingeleitet. Zudem würden bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes die dienstrechtlichen oder arbeitsrechtlichen Konsequenzen geprüft.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die steuerliche Identifikationsnummer die ordnungsgemäße Leistung des steuerlichen Kindergeldes erleichtern kann. Die Identifikationsnummer werde seit Januar 2009 bei Kindergeldneuanträgen und Änderungsmitteilungen erhoben. Ein Verfahren für einen systematischen Datenabgleich sei noch einzurichten.

Das Bundesministerium hat erklärt, es habe sich bisher nicht mit dem IT-System der Bundesagentur befasst. Doppelarbeiten bei der Erfassung der Kindergelddaten müssten auf jeden Fall vermieden werden. Es befürwortet daher, dass die Bundesagentur ihr IT-System technisch weiterentwickelt.

Für die Beschäftigten der Familienkassen seien verstärkt Schulungen vorgesehen.

Das Bundesministerium hat die Notwendigkeit bestätigt, die Familienkassen des öffentlichen Dienstes für eine wirksame Fachaufsicht vollständig zu erfassen. Dafür sei es auf Auskünfte der Länder darüber angewiesen, welche Arbeitgeber bei der Lohnsteueranmeldung Kindergeld absetzen. Nur einige Länder lieferten die entsprechenden Informationen. Andere verweigerten die Auskunft bis zu einer entsprechenden Weisung des Bundesministeriums. Wieder andere meinten, für derartige Auskünfte bedürfe es wegen des Datenschutzes einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Deshalb beabsichtige das Bundesministerium, eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage im Gesetz über Steuerstatistiken (StStatG) in der kommenden Legislaturperiode mit Wirkung ab dem Jahre 2011 zu schaffen.

Außerdem bemühe sich das Bundesministerium um eine stärkere Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 13 S. 150). Der Konzentrationsprozess werde dazu beitragen, die Bearbeitungsqualität nachhaltig zu steigern.

43.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums bestätigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, das Bundesministerium habe die Familienkassen nicht hinreichend gesteuert und kontrolliert und so die doppelten Kindergeldzahlungen mit verursacht.

Der Bundesrechnungshof erwartet größere Anstrengungen des Bundesministeriums, um Kindergeld-Doppelzahlungen wirksam zu verhindern. Dafür reicht es nicht, den inzwischen aufgedeckten Doppelzahlungen nachzugehen. Da der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen die Zahlungsdaten nur für begrenzte Zeiträume vergleicht, sind noch weitere Fälle mit erheblichen Überzahlungen zu befürchten.

Daher fordert der Bundesrechnungshof das Bundesministerium – über das bisher Veranlasste hinaus – auf, ein umfassendes Datenabgleichverfahren zu entwickeln und dabei die steuerliche Identifikationsnummer als eindeutiges Merkmal zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof erwartet zudem, dass das IT-Verfahren der Bundesagentur so geändert wird, dass Neueingaben von Daten beim Wechsel der Zuständigkeit innerhalb der Bundesagentur künftig vermieden werden.

Er unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, die Beschäftigten in den Familienkassen verstärkt zu schulen, um doppelten Kindergeldzahlungen vorzubeugen.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass das Bundeszentralamt über die Familienkassen des öffentlichen Dienstes keine umfassende Fachaufsicht ausüben kann. Das Bundesministerium sollte die Finanzbehörden der Länder umgehend anweisen, die zur Fachaufsicht erforderlichen Informationen zu übermitteln. Es sollte die datenschutzrechtlichen Bedenken der Länder mit dem Hinweis entkräften, dass es lediglich eine Übersicht über die Familienkassen benötigt. Die aufgezeigten Mängel verbieten es, abzuwarten, bis sich die vom Bundesministerium beabsichtigte Gesetzesinitiative evtl. ab dem Jahre 2011 auswirkt.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Bundesministeriums, die Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes könne nachhaltig zur Steigerung der Arbeitsqualität beitragen. Außerdem würde sie die Fachaufsicht erleichtern. Das Bundesministerium sollte daher seine Bemühungen zur Konzentration der Familienkassen fortsetzen.

Teil III Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

44 Stiftung Preußischer Kulturbesitz will Gebäude systematisch instand halten
(Kapitel 0405 Titelgruppe 03)

44.0

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Gebäude der Stiftung Preußischer Kulturbesitz systematisch instand halten lassen. Die Stiftung hatte in den letzten Jahren den Bauunterhalt vernachlässigt und damit einen Wertverlust durch größere Bauschäden in Kauf genommen.

44.1

Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) ist eine von Bund und Ländern geförderte rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts. Im Stiftungsrat, dem obersten Beschlussorgan, hat der Bund die Mehrheit der Stimmen. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragter) führt den Vorsitz im Stiftungsrat.

Bund und Länder finanzieren gemeinsam den Bauunterhalt der Stiftung und deren Kleine Baumaßnahmen mit Baukosten bis zu 1 Mio. Euro. Dagegen trägt der Bund allein die Kosten der Großen Baumaßnahmen, zu denen auch die Grundinstandsetzungen der Gebäude zählen.

Bauunterhalt dient dem Erhalt eines Gebäudes einschließlich der Gebäudetechnik und der Außenanlagen. Gebäude sollten im Sinne eines werterhaltenden Bauunterhalts über den gesamten Lebenszyklus in gutem Zustand erhalten werden. Das „Modell der geplanten Instandhaltung“ geht dabei von einem kontinuierlichen, systematisch geplanten und auch rechtzeitigen Bauunterhalt aus. Über längere Zeit vernachlässigter Bauunterhalt führt zur Anhäufung von Schäden, die oft nur noch durch Grundinstandsetzungen zu beheben sind. Diese sind dann zumeist teurer als der regelmäßige Bauunterhalt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Strategie der Stiftung beim Bauunterhalt.

Die Stiftung bewirtschaftet mindestens 350 000 m² Nutzfläche. Sie konnte die Summe aller Flächen und die Größe und Nutzung einzelner Flächen nicht zuverlässig angeben. Den Wert ihrer vielen Gebäude kannte sie nicht. Auch wusste sie nicht, welche Maßnahmen des Bauunterhalts im Einzelnen notwendig, wie dringlich diese waren und welche Ausgaben dafür zu veranschlagen waren.

In den letzten fünf Jahren gab die Stiftung rund 2,7 Mio. Euro je Jahr für Bauunterhalt aus. Sie befand sich mit ihrem Bauunterhalt deutlich im Rückstand. Besonders offensichtlich war dies bei der Neuen Nationalgalerie und bei den Museen in Berlin-Dahlem. Häufig gelangte Wasser in Gebäude, weil Gesimse oder Fensterbrüstungen nur noch mangelhaft abgedeckt oder weil Abdichtungen inzwischen lückenhaft waren. Die Stiftung hatte auch versäumt, Korrosionsschutzanstriche zu erneuern. Blitzschutzanlagen waren nicht mehr voll funktionsfähig, weil Ableiter stark korrodiert waren. Die Stiftung räumte den Rückstand ein, wies aber darauf hin, sie habe mit einem seit zehn Jahren unveränderten Budget unter anderem die gestiegenen Ausgaben für Energie auffangen müssen. Selbst dringende Maßnahmen des Bauunterhalts habe sie zurückstellen müssen, weil diese nicht finanzierbar gewesen seien.

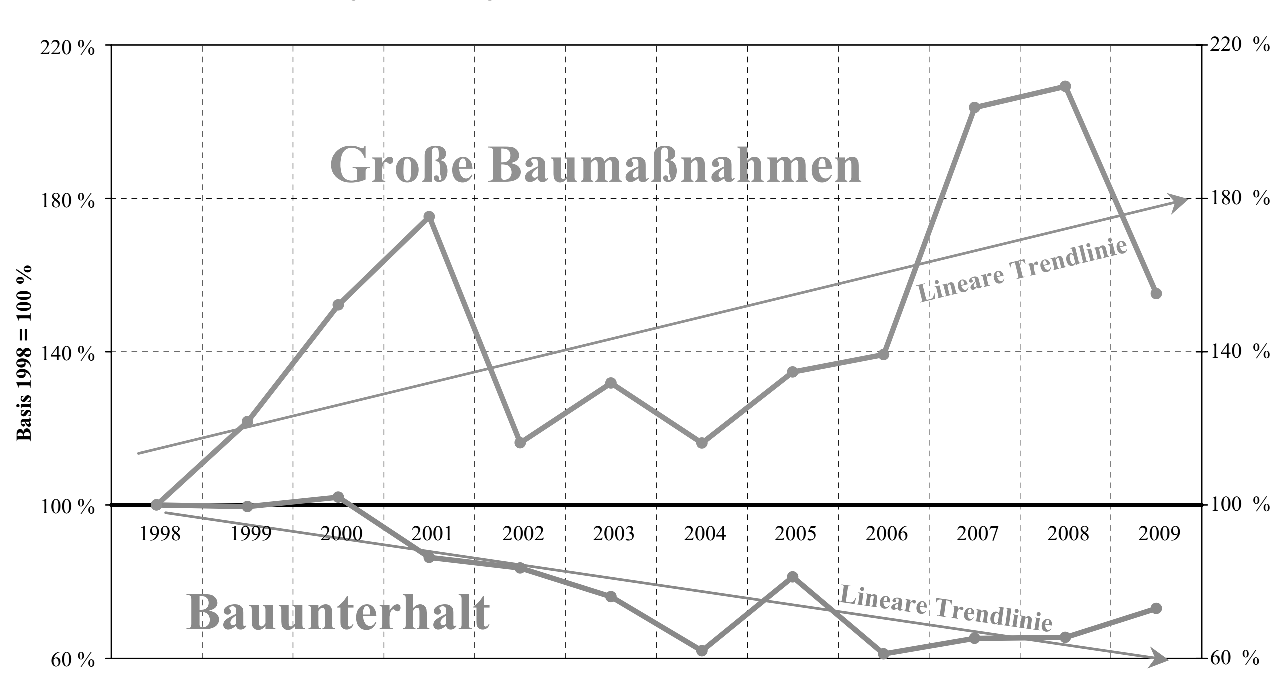
Im Stiftungsrat trug der Bundesbeauftragte mit der Stimmenmehrheit des Bundes entscheidend dazu bei, dass die Stiftung in ihrem Haushalt die Mittel für den Bauunterhalt regelmäßig zu niedrig veranschlagte. Die Stiftung investierte in den letzten zehn Jahren in erheblichem Maße in Neu- und Umbauten. Gleichzeitig verringerte sie den Bauunterhalt erheblich. Diese gegenläufige Entwicklung bei den Ausgaben für Große Baumaßnahmen und für Bauunterhalt zeigt folgende Grafik:

Bei den Kleinen Baumaßnahmen ließ die Stiftung auch Feuchtigkeitsschäden beseitigen, Fassaden instand setzen oder Heizungsanlagen sanieren. Überwiegend investierte sie jedoch in den Neubau oder die Erweiterung von Anlagen der Gebäudetechnik, z. B. Klimaanlagen, nachrichtentechnische Anlagen, Störmeldeanlagen oder Hubbühnen.

Der Bundesrechnungshof ermittelte überschlägig, dass jährlich mindestens 5,5 bis 6 Mio. Euro für den Bauunterhalt erforderlich sind. Dabei ist der künftige Bedarf für die demnächst fertig gestellten Neubauten noch nicht berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass der Bundesbeauftragte wiederholt Große Baumaßnahmen genehmigte, obwohl die Ausgaben für den künftigen Bauunterhalt nicht ermittelt worden waren.

Veränderungen der Ausgaben für Große Baumaßnahmen und Bauunterhalt



44.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Stiftung den Wert ihrer baulichen Anlagen bisher nicht erhalten hat. Da sie für einen kontinuierlichen Bauunterhalt nicht sorgte, nahm sie Schäden an der Bausubstanz in Kauf. Diese lassen sich nur mit hohem finanziellen Aufwand beseitigen. Auch Sammlungsgegenstände sind gefährdet, wenn z. B. durch undichte Dächer oder Wände Wasser eindringt. Die Stiftung hätte gerade angesichts des zunehmenden Investitionsvolumens auch dem Bauunterhalt bei ihrer Finanzplanung ein höheres Gewicht zumessen und ihre Ausgaben für den Bauunterhalt kontinuierlich erhöhen müssen, um den Wert der Neubauten zu erhalten und um den Rückstand nicht noch weiter zu vergrößern.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesbeauftragten aufgefordert, mit seinem maßgebenden Einfluss in der Stiftung dafür Sorge zu tragen, dass diese den notwendigen Bauunterhalt regelmäßig und rechtzeitig durchführt. Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die Stiftung dazu deutlich höhere Mittel für den Bauunterhalt einsetzen muss, als sie dies bisher tut. Angesichts der bald fertig gestellten Neubauten muss die Stiftung zudem von weiter steigenden Ausgaben für den Bauunterhalt ausgehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesbeauftragten auch darauf hingewiesen, dass unterlassener Bauunterhalt für den Bund finanziell besonders nachteilig ist, da dadurch verursachte Grundinstandsetzungen allein der Bund trägt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesbeauftragten empfohlen, umgehend den notwendigen Bauunterhalt systematisch und möglichst genau erfassen zu lassen. Die erhobenen Daten sollten elektronisch verfügbar sein. Der Stiftung stünde damit ein wirkungsvolles Kontroll- und Steuerungsinstrument für die Bewirtschaftung ihrer Gebäude und darüber hinaus für ein wirksames Flächenmanagement zur Verfügung.

44.3

Der Bundesbeauftragte hat zugesichert, dem Bauunterhalt bei der Stiftung künftig einen höheren Stellenwert einzuräumen. Er rechne allerdings auch die Kleinen Baumaßnahmen zum Bauunterhalt. Damit habe die Stiftung im Durchschnitt jährlich immerhin knapp 5 Mio. Euro für den Bauunterhalt ausgegeben.

Der Bundesbeauftragte werde den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Bestandsaufnahme folgen. Mit der Stiftung und der Bauverwaltung habe er abgestimmt, die Gebäude der Stiftung systematisch zu dokumentieren und den Bedarf beim Bauunterhalt festzustellen.

Aufgrund dieser Erkenntnisse seien im nächsten Schritt mittelfristig die Veranschlagungen für den Bauunterhalt zu erhöhen. Dies sei schon wegen der bald fertig gestellten Neubauten notwendig. Außerdem wolle er das Management beim Bauunterhalt verbessern.

Der Bundesbeauftragte hat auch zugesichert, Große Baumaßnahmen nicht mehr zu genehmigen, wenn Angaben zum Bauunterhalt fehlen. Er werde fehlende Angaben zu laufenden Baumaßnahmen nachfordern.

44.4

Der Bundesrechnungshof sieht in dem vom Bundesbeauftragten geplanten systematischen Vorgehen einen wesentlichen ersten Schritt, den Wert der Gebäude der Stiftung zu erhalten und künftig Grundinstandsetzungen zu vermeiden.

Der Hinweis des Bundesbeauftragten auf die Ausgaben für Kleine Baumaßnahmen geht allerdings fehl. Die Kleinen Baumaßnahmen der Vergangenheit waren überwiegend investiv und nur zum geringeren Teil Ersatz für unterlassenen Bauunterhalt. Der Bundesrechnungshof verkennt dabei nicht, dass der Rückstau an Bauunterhalt auch weiterhin zum Teil mit Kleinen Baumaßnahmen abgebaut werden muss. Ein rechtzeitiger und regelmäßiger Bauunterhalt soll insoweit auch sonst notwendige Kleine Baumaßnahmen vermeiden. Letztlich soll die angekündigte Bestandsaufnahme den künftigen Bedarf an Bauunterhalt umfassend und für alle Beteiligten nachvollziehbar feststellen.

Der notwendige zweite Schritt ist dann, die zu erwartenden höheren Ausgaben für den Bauunterhalt zu veranschlagen und die notwendigen Maßnahmen auch tatsächlich und rechtzeitig auszuführen. Der Bundesbeauftragte hat erkennen lassen, dass er dies mit der Stiftung erreichen will. Der Bundesrechnungshof wird sich davon zu gegebener Zeit überzeugen.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

45 Überarbeiteter Mietleitfaden des Auswärtigen Amtes soll zu hohe Mietzuschüsse vermeiden
(Kapitel 0503 Titel 422 01 und 428 01)

45.0

Das Auswärtige Amt überarbeitet auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes seinen „Leitfaden für die Mietanerkennung“. Dieser regelt die Voraussetzungen, nach denen Beschäftigte im Ausland Mietzuschüsse erhalten können, wenn sie private Wohnungen mieten. Künftig sollen die Wohnungsgrößen begrenzt und so zu hohe Mietzuschüsse vermieden werden.

45.1

Beschäftigten des Auswärtigen Amtes soll an ihrem ausländischen Dienstort eine angemessene Wohnung zur Verfügung stehen. Mieten Beschäftigte eine private Wohnung, tragen sie einen Eigenanteil der Kosten von 18 % ihrer Inlandsbezüge. Bei einer höheren Miete können sie einen Mietzuschuss erhalten. Dieser ist auf eine angemessene Wohnungsgröße und die ortsübliche Miete begrenzt. Das Auswärtige Amt beurteilt die ortsübliche Höhe anhand selbsterstellter Mietspiegel.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Auswärtige Amt den Mietzuschuss fast ausschließlich auf der Grundlage der Mietkosten festsetzte. Soweit die Miete die Preisgrenze des örtlichen Mietspiegels nicht überschritt, war die Wohnungsgröße ohne Bedeutung. So bezuschusste das Auswärtige Amt Wohnraum mit bis zu 517 qm Wohnfläche.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, bei der Ermittlung des Mietzuschusses nicht nur Obergrenzen für die erstattungsfähige Miete, sondern auch für die zuschussfähige Wohnfläche zu berücksichtigen. Er hat angeregt, die in den Grundsätzen und Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes im Ausland vorgesehenen Richtgrößen von Dienstwohnungen als Vergleichsmaßstab einzuhalten. Diese Richtlinien sehen unter Beachtung der besonderen Anforderungen des Auswärtigen Dienstes Wohnflächen von 120 bis 234 qm vor. Dies könnte die Mietzuschüsse senken, ohne die Versorgung der Beschäftigten mit angemessenem Wohnraum zu gefährden.

45.3

Das Auswärtige Amt hat zugesagt, der Größe des Wohnraums künftig mehr Gewicht beizumessen. Aus Gründen der Fürsorge und im dienstlichen Interesse müssten darüber hinaus Lage und Sicherheit der Wohnung sowie deren Eignung für die dienstliche Kontaktpflege berücksichtigt werden. Die Größenvorgaben der Grundsätze und Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes im Ausland seien deshalb nicht immer exakt einzuhalten. Gegenwärtig überarbeitet das Auswärtige Amt den Leitfaden für die Mietanerkennung.

45.4

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, wie sich die Änderungen bei der Anerkennung privaten Wohnraums ausgewirkt haben und ob die Mietzuschüsse gesenkt werden konnten.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

46 Grundstein für eine umfassende Reform des Bundes-Gebührenrechts gelegt

46.0

Wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen, bereitet das Bundesinnenministerium eine grundlegende Reform des Gebührenrechts vor. Das Rechtsgebiet soll einfacher, durchschaubarer und anwenderfreundlicher werden. Widersprüche und Unklarheiten im geltenden Recht sollen beseitigt, grundlegende Prinzipien und Definitionen geklärt werden. Das bedeutet weniger Bürokratie und mehr Gebührensicherheit.

46.1

Der Aufbau des Bundes-Gebührenrechts umfasst mehrere nationale Regelungsebenen:

Verwaltungskostengesetz
Regelungen zur Art und Weise der Gebührenerhebung

→ **Fachgesetze**
gebührenrechtliche Ermächtigungen und weitere Regelungen zur Gebührenerhebung

→ **Kosten- und Gebührenordnungen**
Umsetzung der Vorgaben des Verwaltungskostengesetzes und der Fachgesetze (insbesondere Gebührensätze)

→ **Durchführungsbestimmungen**
Verwaltungsvorschriften zum Verwaltungskostengesetz (bisher nicht ergangen)

Das Bundes-Gebührenrecht ist über mehr als 230 Gesetze und Verordnungen verstreut. Die Regelungen weisen keine klare, einheitliche Systematik auf. Durch Einbeziehung der Länder und Gemeinden ist das Gebührenrecht der Gebietskörperschaften zudem eng miteinander verflochten. Darüber hinaus fehlen Kalkulationsgrundlagen zur Ermittlung der Gebühren. Für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie für die Verwaltung ist das Gebührenrecht des Bundes damit wenig transparent.

Öffentliche Einrichtungen werden zunehmend durch Gebühren und Beiträge (mit-)finanziert. Mehrere verwaltungsgerichtliche Verfahren befassten sich in jüngster Zeit mit den daraus resultierenden Problemen. Es stellen sich dabei Fragen zu den Ermächtigungsgrundlagen, zu den Gebührenprinzipien und -maßstäben, zur Kalkulation, zum Anwendungsbereich des Gebührenrechts und dem Zusammenwirken der verschiedenen Regelungsebenen. Aus diesen rechtlichen Unsicherheiten können sich erhebliche Risiken für die Gebühreneinnahmen des Bundes ergeben.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Struktur des Verwaltungskostenrechts des Bundes. Er analysierte die vorhandenen Regelungsebenen, wertete die Gebührenvorschriften von vier Ressorts exemplarisch aus und verglich die Vorschriften der Länder mit denen des Bundes. Darüber hinaus bewertete er den bisherigen Ansatz für eine Reform des Verwaltungskostengesetzes des Bundes und entwickelte Empfehlungen zum weiteren Vorgehen. Seine Erkenntnisse und Empfehlungen fasste der Bundesrechnungshof in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO „Über die Struktur des Verwaltungskostenrechts des Bundes“ an die zuständigen Bundesministerien zusammen.

Im Wesentlichen erkannte der Bundesrechnungshof folgende Schwachstellen:

46.1.1 Unterschiedliche Regelungsebenen

Die verschiedenen nationalen Regelungsebenen tragen zur Intransparenz und zu Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung bei. Die Vorschriften der verschiedenen Ebenen schaffen ein schwer durchschaubares, häufig in sich widersprüchliches Rechtssystem. Ein Dickicht gebührenrechtlicher Fach- und Nebengesetze verstellt den Blick auf das im Einzelfall anwendbare Recht. Mangels einer übergreifenden Struktur des Rechtsgebiets werden vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich geregelt, ohne dass dafür sachliche Gründe ersichtlich wären.

46.1.2 Gebührenermächtigung

Das Verwaltungskostengesetz räumt der Verwaltung kein zentrales Recht zur Erhebung von Gebühren für öffentliche Leistungen ein. Es enthält keine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. Konsequenz sind über 130 Fachgesetze mit Gebührenvorschriften allein im Anwendungsbereich des Verwaltungskostengesetzes. In über 100 Gebührenverordnungen werden diese näher geregelt.

46.1.3 Anwendungsbereich

Bund, Länder und Gemeinden unterhalten eigene Verfahrensvorschriften zur Gebührenerhebung. Erheben Länder oder Gemeinden Gebühren aufgrund bundesrechtlicher Vorschriften, so sind sie im Regelfall verpflichtet, auch das Verfahrensrecht des Bundes anzuwenden. Hierbei ergeben sich schwierige Abgrenzungsfragen und zusätzlicher Aufwand. Sie wären vermeidbar, wenn jede Ebene ausschließlich ihr eigenes Verfahrensrecht anzuwenden hätte.

Der sachliche Anwendungsbereich des Verwaltungskostengesetzes beschränkt sich auf Verwaltungsgebühren. Andere, mit den Verwaltungsgebühren eng verwandte Abgaben, beispielsweise Benutzungsgebühren, werden vom Verwaltungskostengesetz nicht erfasst.

Außerdem existieren Sonderbestimmungen für vergleichbare gebührenrechtliche Sachverhalte, z. B. im Auslandskostengesetz und in der Justizverwaltungskostenordnung.

46.1.4 Gebührengrundsätze

Als maßgeblichen Gebührengrundsatz sieht das Verwaltungskostengesetz das Äquivalenzprinzip vor. Danach sind die Gebühren anhand des wirtschaftlichen Wertes oder des sonstigen Nutzens der gebührenpflichtigen Leistung für die Empfängerinnen und Empfänger zu bemessen. So können beispielsweise Genehmigungen nach dem Luftverkehrsgesetz, wie Musterzulassungen für Flugzeuge, mit erheblichen Vorteilen verbunden sein, die bei der Gebührenbemessung berücksichtigt werden sollen. Aber weder das Verwaltungskostengesetz noch die Fachgesetze oder Verordnungen konkretisieren, welche Maßstäbe oder Kriterien hierfür heranzuziehen sind.

Soweit das Kostendeckungsprinzip angewendet werden soll, ist dies gesondert durch Gesetz zu bestimmen.

Die Europäische Gemeinschaft schreibt in ihren Rechtsakten, die in die nationale Rechtsetzung übernommen werden müssen, überwiegend (höchstens) kostendeckende Gebühren vor.

46.1.5 Kalkulationsverfahren

Für die Kalkulation von Gebühren gibt es keine verbindlichen Vorgaben. Damit ist weder eine gleichmäßige Gebührenbemessung sichergestellt noch wird die Nachprüfbarkeit durch die Betroffenen erleichtert. Zwar empfiehlt das Handbuch der Standard-Kosten und Leistungsrechnung des Bundes ein Schema zur Gebührenkalkulation. Es ist jedoch nicht ausreichend praxisbezogen und wird daher kaum angewendet.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, das Verwaltungskostenrecht zu bereinigen und zu vereinfachen. Er hat beispielsweise gefordert, Gebühren für Beglaubigungen und Widerspruchsverfahren übergreifend und einheitlich zu regeln. Eine grundlegende Strukturreform des Verwaltungskostenrechts sollte ein anwenderfreundliches Recht schaffen. Staat, Bürger und Unternehmen sollten damit eine höhere Gebührensicherheit erhalten.

46.2.1 Zentrale Ermächtigungsgrundlage schaffen

Die Gebührenregelungen sollten durch allgemeine Vorgaben einheitlich, bestimmt, klar und widerspruchsfrei gefasst sein. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Verwaltung mit einem neuen Verwaltungsgebührengesetz an zentraler Stelle zur Gebührenerhebung zu ermächtigen. Mit einer zentralen Ermächtigungsnorm wäre das neue Gebührenrecht transparent, einheitlich, leicht zu pflegen und einfach zu vollziehen. Gesetzliche Regelungen in über 130 Fachgesetzen könnten entfallen. An die Stelle der Vielzahl bisheriger Einzelgebührenverordnungen würden einheitlich aufgebaute ressortbezogene Verordnungen treten.

46.2.2 Anwendungsbereich neu festlegen

Ein Verwaltungsgebührengesetz sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes alle Aufgabenfelder der Verwaltung umfassen. Bestehende Sonderbestimmungen wie das Auslandskostengesetz sollten integriert werden. Der persönliche Anwendungsbereich sollte sich auf Bundesbehörden beschränken. Damit könnten die bestehenden Verflechtungen mit Ländern und Kommunen aufgelöst werden. Bei der Festlegung des sachlichen Anwendungsbereichs sollte erwogen werden, Benutzungsgebühren und ähnliche Abgaben aufzunehmen.

46.2.3 Klares Gebührenprinzip und einheitliches Kalkulationsverfahren einführen

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das im innerstaatlichen Recht maßgebliche Äquivalenzprinzip nur bedingt mit den europarechtlichen Vorgaben harmoniert. Da das Äquivalenzprinzip aus rechtssystematischen und praktischen Gründen schwierig anzuwenden ist, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, das Kostendeckungsprinzip zum Leitprinzip der Gebührenbemessung zu erheben. Um Gebühren auf der Basis des Verwaltungsaufwandes zu ermitteln, sollte der Bund ein einheitliches, einfaches und verbindliches Kalkulationsverfahren zu Grunde legen. Dabei könnten die Personalkostensätze und Sachkostenpauschalen herangezogen werden, die das Bundesfinanzministerium regelmäßig bekannt gibt.

46.3

Das Bundesinnenministerium hat den Reformbedarf anerkannt und wichtige Vorarbeiten geleistet. So hat es im Rahmen einer ressortübergreifenden Projektarbeit die Voraussetzungen für eine umfassende Neuordnung des Rechtsgebietes eingeleitet. Hierzu haben Gespräche mit Vertretern des Bundesjustizministeriums und des Bundesfinanzministeriums stattgefunden. Nach einer Grundabstimmung mit Vertretern dieser Ressorts hat das Bundesinnenministerium erste Eckpunkte für ein Reformgesetz festgehalten. Die übrigen Ressorts sollen entsprechend dem Fortschritt der Projektarbeit einbezogen werden. Eine Gesetzesvorlage zur Reform des Gebührenrechts hat das Bundesinnenministerium für die 17. Wahlperiode in Aussicht gestellt.

46.4

Der Bundesrechnungshof misst einer klaren Abgrenzung des Anwendungsbereichs, einer einheitlichen Ermächtigungsgrundlage und einer Klärung der Kalkulationsverfahren besondere Bedeutung bei der Novellierung des Gebührenrechts zu. Dabei ist auch zu klären, inwieweit neben den Verwaltungsgebühren z. B. auch Benutzungsgebühren in ein Reformgesetz einbezogen werden sollten. Ferner ist anzustreben, bisherige Sonderbestimmungen wie das Auslandskostengesetz und die Justizverwaltungskostenordnung in ein einheitliches Gebührengesetz einzubeziehen. Vorgaben für geeignete Kalkulationsverfahren sind ebenfalls zu formulieren.

Der Bundesrechnungshof hält das Vorgehen des Bundesinnenministeriums für angemessen und unterstützt das Reformprojekt durch fortlaufende Begleitung und Beratung. Als nächste Schritte sind eine handlungsfähige Projektorganisation aufzubauen und alle betroffenen Ressorts in das Vorhaben einzubeziehen. Ein verbindlicher Zeitplan sollte sicherstellen, dass die Ziele in der 17. Wahlperiode verwirklicht werden. Damit besteht die Chance, dass das Gebührenrecht erstmals grundlegend bereinigt und entscheidend verbessert wird.

47 Unterstützung für Aufbau und Arbeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung wesentlich verbessert

47.0

Das Bundesministerium des Innern ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und unterstützt Bundesbehörden bei der Einrichtung und Arbeit Interner Revisionen. Insbesondere hat es Hilfestellungen in Form von einheitlichen Erläuterungen und einer Handreichung

gegeben. Sie sollen Aufbau und Wirksamkeit Interner Revisionen in der Bundesverwaltung fördern.

47.1

Interne Revisionen der Bundesverwaltung nehmen Prüfungs- und Kontrollaufgaben im Auftrag der Behördenleitungen wahr. Sie untersuchen das Verwaltungshandeln nach den Maßstäben der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. Dabei prüfen sie auch die Wirksamkeit der internen Kontrollsysteme. Die Interne Revision unterstützt die Behördenleitung in ihren Führungsaufgaben. Der Bundesrechnungshof setzt sich schon seit vielen Jahren für wirksame Interne Revisionen in der Bundesverwaltung ein. Sie sind in den letzten Jahren bei einer Vielzahl von Bundesbehörden eingerichtet worden.

47.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Einrichtung und den Einsatz Interner Revisionen bei verschiedenen Behörden der Bundesverwaltung. Dabei betrachtete er beispielsweise die Aufgaben und Wirkungen Interner Revisionen und die Ansätze zur Risikoorientierung bei deren Arbeit. Er untersuchte, aus welchen Gründen Interne Revisionen eingerichtet wurden, welches Verständnis ihrer Arbeit zugrunde lag, ob sie effektiv arbeiteten und in der Lage waren, die ihnen zugedachten Funktionen wahrzunehmen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass vielfach ein ausreichendes Verständnis für die Interne Revision als Führungsinstrument fehlte. Nach seiner Ansicht mangelte es an Kriterien, ob und in welcher Form Interne Revisionen einzurichten sind. Auch zum Umgang mit deren Arbeitsergebnissen bestanden Unsicherheiten. Der Bundesrechnungshof sah Beratungs- und Unterstützungsbedarf in der Bundesverwaltung, um Interne Revisionen als nachhaltig wirksame Führungsinstrumente der Behördenleitungen zu verankern.

Aufgrund einer entsprechenden Bemerkung des Bundesrechnungshofes bat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium), Interne Revisionen in der Bundesverwaltung zu stärken. Das Bundesministerium hat daraufhin im Jahre 2007 für die Bundesbehörden Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung herausgegeben.

47.3

Im Jahre 2008 führte der Bundesrechnungshof eine ergänzende Untersuchung zur risikoorientierten Arbeit der Internen Revisionen durch. Er riet dem Bundesministerium, die Empfehlungen für Interne Revisionen praxisorientiert zu ergänzen. Insbesondere machte er Vorschläge

- zum Verfahren für die risikoorientierte Arbeitsplanung,
- zur Risikobewertung und
- zum Anteil risikoorientiert ausgewählter Prüfungsthemen.

Auf dieser Grundlage hat das Bundesministerium eine ergänzende Handreichung bereitgestellt. Sie umfasst Hilfestellungen für die praktische Arbeit der Internen Revisionen, darunter eine Musterrevisionsordnung, einen Gliederungsvorschlag für Prüfungsberichte sowie Hinweise zu Inhalt und Methodik einer risikoorientierten Prüfungsplanung.

Das Bundesministerium hat weiter angekündigt, die Handreichung durch eine Fallstudie zu ergänzen. Ende 2010 wolle es die Umsetzung seiner Empfehlungen anhand bis dahin vorliegender praktischer Erfahrungen evaluieren.

47.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den vom Bundesministerium erarbeiteten Empfehlungen und in der Handreichung wichtige Orientierungshilfen für die Internen Revisionen der Behörden. Sie tragen dazu bei, innerhalb der Bundesverwaltung ein einheitliches Verständnis zu schaffen und den wirksamen Einsatz Interner Revisionen zu unterstützen. Der Bundesrechnungshof wird das Bundesministerium bei der angekündigten Evaluierung beraten.

48 Bundespolizei führt Personal in der Gemeinsamen Leitstelle mit der Berliner Polizei bedarfsgerecht zurück (Kapitel 0625 Titel 422 01 und 517 01)

48.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium des Innern die Gemeinsame Leitstelle der Bundespolizei und der Berliner Polizei für Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel evaluiert. Es hat den Aufwand und den Nutzen für den Bund untersucht und fünf von 14 Dienstposten gestrichen.

48.1

Seit dem Jahre 1999 betreibt die Bundespolizei mit der Berliner Landespolizei eine Gemeinsame Leitstelle für Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel (Leitstelle). Diese sollte einen kontinuierlichen Informationsaustausch zwischen beiden Polizeien und eine Kooperation bei Einsätzen sicherstellen. Sie wurde mit 31 Polizeivollzugskräften, davon 14 Polizeivollzugskräfte der Bundespolizei, besetzt.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Kosten und den Nutzen der Leitstelle für den Bund. Er wies darauf hin, dass die allgemeinen polizeilichen Schutzmaßnahmen im Regierungsviertel originär in die Verantwortung des Landes Berlin fallen. Der Bund besitzt nur Zuständigkeiten für den unmittelbaren Schutz von fünf der insgesamt 17 Verfassungsorgane und Bundesministerien in Berlin.

Entgegen der ursprünglichen Zielsetzung beschränkte sich die Tätigkeit der Leitstelle im Wesentlichen auf das Sammeln und Aufbereiten polizeirelevanter Informationen. Diese Informationen sind der Bundespolizei aus anderen Quellen bereits weitgehend bekannt. Demgegenüber nutzt die Berliner Landespolizei die Leitstelle über das Regierungsviertel hinaus für ihre Aufgaben im gesamten Stadtgebiet.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass er den Personaleinsatz des Bundes für nicht sachgerecht hält. Ein Nutzen für den Bund, der den dauerhaften Einsatz von 14 Polizeivollzugskräften rechtfertige, war nicht zu erkennen. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, den Personaleinsatz des Bundes in der Leitstelle kritisch zu prüfen.

48.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Aufgabenwahrnehmung und den Personaleinsatz in der Leitstelle überprüft und mitgeteilt, dass es fünf von 14 Dienstposten gestrichen habe. Es wolle dort nur noch so viele Polizeivollzugskräfte einsetzen, wie es die Bundesaufgaben erfordern. Außerdem beabsichtige es, die Bundesaufgaben und den Personaleinsatz in der Leitstelle demnächst erneut zu evaluieren.

48.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium den Personaleinsatz reduziert hat. Er befürwortet dessen Absicht, nur noch so viele Polizeivollzugskräfte in der Leitstelle einzusetzen, wie dies für die Wahrnehmung von Bundesaufgaben erforderlich ist.

Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, dass das Bundesministerium den Einsatz von Polizeivollzugskräften des Bundes in der Leitstelle erneut evaluiert und aufgabengerecht anpasst.

49 Bundespolizei verbessert Auswahlverfahren für Nachwuchskräfte
(Kapitel 0625 Titel 539 99)

49.0

Die Bundespolizei wird das Verfahren zur Einstellung von Nachwuchskräften für den Polizeivollzugsdienst straffen und bundesweit vereinheitlichen. Dadurch wird das Auswahlverfahren effektiver gestaltet und es können die Kosten gesenkt werden.

49.1

Die Bundespolizei stellt jährlich rund 550 Nachwuchskräfte für den mittleren und 240 für den gehobenen Polizeivollzugsdienst ein. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Personalgewinnung bei der Bundespolizei. Er stellte fest, dass die Bundespolizei die Auswahlverfahren bundesweit nicht einheitlich durchführte. Die Bewerberdaten erfasste sie mehrfach und teilweise handschriftlich. Die Auswahlverfahren für den gehobenen Polizeivollzugsdienst dauerten vier Tage. Während dieser Zeit prüfte die Bundespolizei die Bewerber rund zwölf Stunden. Prüfungsabschnitte, in denen erfahrungsgemäß viele Bewerber durchfielen, waren häufig nicht zu Beginn des Auswahlverfahrens angesiedelt.

Die Bewerberdaten speicherte die Bundespolizei über den Zeitraum des Bewerbungsverfahrens hinaus bis zu fünf Jahre, um auf einen „Bewerber-Pool“ zurückgreifen zu können.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) und der Bundespolizei empfohlen, das Auswahlverfahren zu optimieren und bundesweit zu vereinheitlichen. Für das Bewerbermanagement sollte die Bundespolizei eine geeignete Software beschaffen und Bewerbungen über das Internet (Online-Bewerbung) ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner angeregt, das Auswahlverfahren zu straffen. Die Teile des Verfahrens, bei denen erfahrungsgemäß viele Bewerber ausscheiden, sollte die Bundespolizei vorziehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und die Bundespolizei auf die Beachtung der Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes bei der Speicherung von Bewerberdaten hingewiesen. Danach ist eine Speicherung von Daten nur solange zulässig, wie dies zur Erfüllung der Aufgaben der speichernden Stelle erforderlich ist.

49.3

Die Bundespolizei hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und eine Behörde bestimmt, die ein bundesweit einheitliches Verfahren der Personalgewinnung umsetzen soll. Sie hat zugesagt, das Auswahlverfahren zu überarbeiten, den Ablauf zu straffen und die Kosten zu senken. Zudem will sie das Bewerbermanagement verbessern und die Möglichkeit der Online-Bewerbung prüfen.

Bei der Speicherung von Bewerberdaten will die Bundespolizei künftig die Vorgaben des Bundesdatenschutzgesetzes beachten. Bewerberdaten will sie nach Abschluss des Verfahrens löschen, wenn die Bewerber einer längeren Speicherung nicht zustimmen.

49.4

Der Bundesrechnungshof erwartet durch die Straffung der Auswahlverfahren jährliche Einsparungen von rund 100 000 Euro, wenn alle Empfehlungen umgesetzt werden.

Er wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, dass die Bundespolizei das Auswahlverfahren entsprechend verbessert hat.

50 Verwaltungen werden Veränderungsprojekte besser planen und steuern

50.0

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung beraten, wie Verwaltungen Veränderungsprojekte besser planen und steuern können. Das Bundesministerium des Innern unterstützt die Empfehlungen und will die Verwaltungen auffordern, diese zu beachten. Es hat begonnen, dazu einen Praxisleitfaden zu erstellen.

50.1

Die Bundesverwaltung und die vom Bund geförderten Einrichtungen unterliegen einem ständigen Modernisierungsprozess. Sie stehen vielfach vor neuen Aufgaben und Herausforderungen. Häufig sind umfassende aufbau- und ablauforganisatorische Änderungen notwendig. Die systematische Planung und Steuerung von Veränderungen wird als Veränderungsmanagement (Change Management) bezeichnet.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2006 bis 2008, wie die Bundesverwaltung und vom Bund institutionell geförderte Einrichtungen wesentliche Veränderungsprojekte planten und umsetzten. Dabei ging es insbesondere um die Errichtung, Teilung oder Auflösung von Behörden. Der Bundesrechnungshof untersuchte auch die Einbindung der Beschäftigten. Er stellte fest:

- Die Einrichtungen betrachteten die jeweiligen Änderungen überwiegend isoliert. Sie verknüpften ihre Maßnahmen selten mit übergeordneten Zielen. In vielen Fällen stellten sie die mit den Änderungen verbundenen Risiken nicht dar.
- Die Projektverantwortlichen formulierten ihre Ziele meist abstrakt. So sollten z. B. Abläufe optimiert, Arbeitsergebnisse verbessert und die Mitarbeiterzufriedenheit gefördert werden, ohne dass dafür Messgrößen festgelegt wurden. Unbestimmt blieben auch wichtige Faktoren, wie Kosten und Qualität. Damit fehlten den Verwaltungen notwendige Informationen, um die Wirtschaftlichkeit der Änderungen beurteilen und sie zielgerichtet steuern zu können.
- Die Einrichtungen setzten verschiedene Instrumente zur Kommunikation und Information ein, z. B. Rundschreiben, Personalversammlungen, Intranetforen und telefonische Auskunftsstellen. Nur wenige Einrichtungen planten und koordinierten den Einsatz dieser Mittel. So wurden notwendige Informationen bisweilen verspätet oder unzureichend mitgeteilt.
- Wegen der Veränderungen kamen auf die Beschäftigten neue Anforderungen zu, beispielsweise geänderte Arbeitsabläufe und neue IT-Verfahren. Um diese Anforderungen erfüllen zu können, boten die Einrichtungen punktuell Schulungen, Workshops oder individuelle Unterstützung an. Häufig deckten diese Angebote nicht die Bedarfe aller Beteiligten ab. Nur vereinzelt erstellten die Einrichtungen umfassende Schulungskonzepte.
- Durch die Änderungen entstanden oft Konflikte. Ursachen waren meist Ängste der Beschäftigten vor erhöhten Anforderungen, Kompetenzverlusten oder Gehaltseinbußen. Nur wenige Einrichtungen waren darauf vorbereitet.
- Die meisten Verwaltungen prüften nach Abschluss der Veränderungsprojekte nicht ausreichend, inwieweit gesetzte Ziele erreicht wurden. Erfolg oder Misserfolg waren deshalb nicht feststellbar.
- Sie analysierten nicht, welche Auswirkungen die Vorgehensweise im Veränderungsprozess hatte. Lehren für künftige Veränderungsprojekte konnten daher nicht gezogen werden.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass regelmäßig der vom Gesetzgeber geforderte Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Organisationsänderungen fehlte. Das notwendige methodische Wissen war grundsätzlich vorhanden, wurde aber selten angewendet.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung beraten und Vorschläge erarbeitet, wie die Bundesverwaltung und vom Bund institutionell geförderte Einrichtungen Veränderungen besser planen, umsetzen und evaluieren können:

- Reform- und Modernisierungsüberlegungen sollten sich an den strategischen Zielen der Einrichtungen orientieren. Diese Ziele sollten Ausgangspunkt der konkreten Veränderungsmaßnahmen sein.
- Die Einrichtungen sollten ihre Ziele klar und messbar beschreiben. Dabei sollten sie die Faktoren Zeit, Beschäftigte, Kunden, Qualität und Kosten berücksichtigen.
- Alle Beteiligten sollten die Ziele und den Nutzen der Veränderungsprojekte kennen. Dazu müssen sie gezielt und sachgerecht informiert werden.
- Die Einrichtungen müssen den Schulungsbedarf ihrer Beschäftigten ermitteln. Anforderungen, Zielgruppen und Fortbildungsmaßnahmen sollten in Schulungskonzepten systematisch dargelegt werden. Außerdem sollten die Führungskräfte davon überzeugt sein, dass methodisches Wissen für ein erfolgreiches Veränderungsprojekt unverzichtbar ist.
- Eine sorgfältige Planung der Veränderungsprojekte kann Konflikte vermeiden und lösen helfen. Dabei kann es sinnvoll sein, besondere Stellen einzurichten, die bei Konflikten vermitteln.

- Die Einrichtungen müssen Erfolgskontrollen während und nach Abschluss der Veränderungsprojekte vorsehen. Die Kontrollen müssen sich sowohl auf den wirtschaftlichen Erfolg des Projektes als auch auf die Art der Durchführung – vor allem in Bezug auf die Einbindung der Beschäftigten – beziehen. So können Fehler frühzeitig erkannt, korrigiert und künftig vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, seine Vorschläge in einen Praxisleitfaden für die Verwaltung aufzunehmen.

50.3

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Die Bundesverwaltung und vom Bund institutionell geförderte Einrichtungen sollen seine Empfehlungen beachten. Das Bundesministerium will einen Praxisleitfaden zum Veränderungsmanagement erstellen. Ein erster Entwurf soll noch im Jahre 2009 vorgelegt werden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Maßnahmen des Bundesministeriums.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

51 Veranschlagung der Gebühreneinnahmen im Bundeshaushalt verbessert

51.0

Das Bundesministerium der Finanzen erhöht auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Transparenz der Gebührenveranschlagung deutlich. Es erhebt zusätzliche Angaben zu den Kostendeckungsgraden der Gebühren und zur Aktualität der gebührenrechtlichen Vorschriften. In den Haushaltsverhandlungen kann es so die Ansätze besser hinterfragen und verursachergerechte Gebühren einfordern.

51.1

51.1.1

Neben Steuern und anderen Einnahmen weist der Bundeshaushalt 2009 Gebühren und sonstige Entgelte von rund 7 Mrd. Euro aus. Der Bund erhebt sie für solche Leistungen, die von Einzelnen veranlasst werden und damit verursachergerecht zurechenbar sind. Die Einnahmen werden bisher zumeist in einer Summe bei Titel 111 01 im jeweiligen Einzelplan und Kapitel des Bundeshaushalts ausgewiesen.

Bei der jährlichen Haushaltsaufstellung wies das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) die Ressorts darauf hin, Gebühreneinnahmen kostendeckend zu erheben und ggf. erforderliche Rechtsgrundlagen zu schaffen. Nähere Vorgaben, wie die Gebühreneinnahmen möglichst transparent und genau zu veranschlagen sind, machte es nicht. Insbesondere forderte es keine Angaben dazu, in welchem Umfang die Gebühren die Kosten für die einzelne Leistung decken (Kostendeckungsgrad). Auch zu den Rechtsgrundlagen mussten die Ressorts keine Informationen liefern.

51.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte die Gebührenveranschlagung in den vergangenen Jahren mehrfach geprüft. Er stellte fest, dass die Gebühreneinnahmen häufig deutlich zu hoch oder zu niedrig veranschlagt waren. Überwiegend war weder den Erläuterungen zu den Haushaltstiteln noch den haushaltsbegründenden Unterlagen zu entnehmen, auf welcher Rechtsgrundlage die jeweiligen Gebühreneinnahmen beruhten. In welchem Umfang sie zur Deckung der durch die gebührenpflichtigen Amtshandlungen verursachten Verwaltungskosten beitrugen, blieb ebenfalls unklar.

In den Jahren 2006 und 2007 hatte der Bundesrechnungshof Vorschläge unterbreitet, um fehlerhafte Veranschlagungen zu vermeiden. Danach sollten Schätzunsicherheiten reduziert und die Gebührenkalkulationen möglichst auf geeignete Verfahren (z. B. Kosten- und Leistungsrechnungen) abgestützt werden. Der Bundesrechnungshof hatte insbesondere darauf gedrängt, die Transparenz der Gebührenveranschlagung zu erhöhen. Hierzu sollten die Einnahmen den einzelnen Gebührenverordnungen zugeordnet und die jeweiligen Kostendeckungsgrade ausgewiesen werden. Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium empfohlen, Form und Inhalt der gewünschten Angaben verbindlich vorzugeben, um eine einheitliche und systematische Vorgehensweise bei allen Gebührentiteln im gesamten Bundeshaushalt zu ermöglichen.

51.1.3

Mit seinem Aufstellungserlass für das Haushaltsjahr 2009 griff das Bundesministerium wesentliche Teile der Empfehlungen zur Verbesserung der Gebührenveranschlagung auf. Als „Anlage 11“ führte es ein Muster zur Meldung zusätzlicher Informationen ein. Darin forderte es die Bundesressorts auf, folgende Angaben zu den Gebühreneinnahmen vorzulegen:

- Aufteilung der Gebühreneinnahmen des Plan- und des Vorjahres (Soll) sowie des Vor-Vorjahres (Ist) auf die verschiedenen Rechtsgrundlagen (insbesondere Gesetze und Gebührenverordnungen sowie Entgeltkataloge),
- Zeitpunkt der letzten Gebührenänderung und ggf. geplante Änderungen,
- Kostendeckungsgrade bezogen auf die einzelnen Gebühren- und Entgeltvorschriften (bei fehlenden Daten der Kosten- und Leistungsrechnung geschätzte).

51.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2009 erneut die Veranschlagungspraxis auf der Grundlage der neu eingeführten Anlage 11. Er stellte fest, dass noch nicht alle Ressorts die geforderten Angaben vollständig vorlegten. Teilweise erschwerten uneinheitliche Darstellungsformen die Auswertungen. Gleichwohl konnte die Transparenz bei der Veranschlagung von Gebühren bereits wesentlich verbessert werden. So zeigte sich, dass bei knapp zwei Dritteln der Fälle keine Kostendeckung erreicht wurde. Die gebührenrechtlichen Regelungen waren zudem häufig nicht aktuell.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, auffällige Befunde bei den Haushaltsverhandlungen zu thematisieren. Den Ressorts können damit Impulse gegeben werden, ihre Gebührenerhebung zu verbessern.

51.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Informationen in den Haushaltsverhandlungen 2009 genutzt. Fehlende oder unvollständige Meldungen seien nachgefordert, auffällige Angaben geklärt worden. Bei einigen Gebührenverordnungen mit deutlichen Unterdeckungen seien Schritte eingeleitet worden, um die Kostendeckungsgrade stufenweise zu erhöhen.

Gestützt auf die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes habe das Bundesministerium auch für das Haushaltsjahr 2010 die Ressorts verpflichtet, zu den Gebühren Angaben mit Anlage 11 zu melden. Es habe gegenüber den Ressorts angekündigt, aufgrund dieser Informationen in den Haushaltsverhandlungen die Gebührenveranschlagung gezielter zu hinterfragen.

51.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen eine wesentliche Grundlage für eine transparentere und zutreffendere Gebührenveranschlagung. Die zusätzlichen Daten ermöglichen es, gebührenbezogene Problemfelder zu erkennen und diese in den Haushaltsverhandlungen zu hinterfragen. Insbesondere die Angaben zum Kostendeckungsgrad können zu verursachergerechteren Gebühren beitragen.

52 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben schafft bessere Voraussetzungen für den Abbau von Wohnungsleerstand

(Kapitel 0807 Titel 121 01)

52.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will mit einer neuen Strategie die Leerstandsquote ihrer Mietwohnungen verringern und dadurch die Mieteinnahmen erhöhen. Mit Kennzahlen ihres Controllingsystems will sie die Einhaltung dieser Ziele überwachen und hierüber Zielvereinbarungen abschließen. Sie setzt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

52.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Frankfurt am Main und Magdeburg das Leerstandsmanagement für Wohnungen der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt). Die Bundesanstalt ist der Immobiliendienstleister des Bundes. Sie verwaltete am 31. Dezember 2007 rund 49 500 Mietwohnungen; davon standen rund 5 300 leer.

Die Bundesanstalt erfasst leerstehende Wohnungen in einer Leerstandsstatistik unter Angabe des jeweiligen Leerstandsgrundes. Dabei führte sie auch Mietwohnungen als leerstehend, die sie bereits verkauft hatte.

Wohnungen, die sich in einem vermietungsfähigen Zustand befanden und für die eine Vermietung zu erwarten war, ordnete die Bundesanstalt dem Leerstandsgrund „vermietungsfähiger Leerstand“ zu. Im Jahre 2007 kündigte sie an, Zielvereinbarungen über eine 10-prozentige Verringerung der Anzahl von Wohnungen mit diesem Leerstandsgrund abzuschließen. Diese Absicht verwirklichte die Bundesanstalt jedoch nicht.

Die Bundesanstalt ermöglichte es ihren Direktionen, Bestandsmieten zu senken, um Mieter zu halten, oder bei entsprechender Marktlage auf Kautionszahlungen zu verzichten, um Mieter zu gewinnen. Damit sollten sie auf Marktgewohnheiten flexibel reagieren können. Die Bundesanstalt hatte keine Erkenntnisse über die damit verbundenen finanziellen Folgen.

Regionale Konzepte zur Verminderung des Leerstandes sogenannter Problemliegenschaften, die entweder alt und/oder in einem schlechten Zustand waren, entwickelten nur einzelne Dienststellen der Bundesanstalt.

Mit ihrem Wohnungsangebot im Internet erreichte die Bundesanstalt nur wenige Interessenten. Oftmals bot sie die Wohnungen auf ihren Internetseiten ohne Fotos an. Der Internetauftritt der Bundesanstalt ist für Mietsuchende nur schwer auffindbar, da die gängigen Suchmaschinen nicht an prominenter Stelle auf ihn verweisen.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Datenbasis zu bereinigen und verkaufte Wohnungen nicht mehr in der Leerstandsstatistik zu führen. Anschließend sollte die Bundesanstalt Zielvereinbarungen über den Abbau des Leerstandes von Wohnungen abschließen und hierfür die erfolgreiche Vermietung als Beurteilungskriterium festlegen. Über den Umfang und die Berechtigung abgesenkter Bestandsmieten und erlassener Kautionen sollte sich die Bundesanstalt Kenntnisse verschaffen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof der Bundesanstalt empfohlen, bei Problemliegenschaften vermehrt regionale Konzepte zur gezielten Beseitigung des Leerstandes zu entwickeln und das Internet-Angebot zu

verbessern. So könnte die Bundesanstalt ihre Mietwohnungen auch über einschlägige Immobilienportale im Internet anbieten und Anzeigen in Suchmaschinen schalten.

52.3

Die Bundesanstalt hat zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei ihren Arbeiten an einem Controllingsystem für die steuerungsrelevanten Bereiche des Leerstandsmanagements umzusetzen. Das Controllingsystem sehe auch eine Steuerung durch die Zentrale mit Hilfe von Zielvereinbarungen vor. Die Datenqualität der Leerstandsstatistik werde laufend verbessert, verkaufte Mietwohnungen würden nicht mehr in der Leerstandsstatistik geführt. Die Bundesanstalt prüfe zudem, ob die Direktionen nur in erforderlichem Ausmaß finanzielle Zugeständnisse bei der Akquisition von Mietern machen. Sie habe ferner die Dienststellen aufgefordert, für Problemliegenschaften verstärkt regionale Konzepte zu entwickeln und die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Wohnungsvermittlung über das Internet zu berücksichtigen.

52.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen der Bundesanstalt grundsätzlich für geeignet, den Leerstand von Wohnungen zu reduzieren. Er wird bei seinen künftigen Prüfungen darauf achten, inwieweit die Maßnahmen greifen und die Bundesanstalt ihren Wohnungsleerstand tatsächlich abbaut.

53 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert Betriebskostenmanagement
(Kapitel 0807 Titel 121 01)

53.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verbessert auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Betriebskostenmanagement für ihren Wohnungsbestand. Sie wird die Betriebskosten systematisch auf ihre Notwendigkeit, Angemessenheit und Umlagefähigkeit kontrollieren.

53.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Frankfurt am Main und Magdeburg bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) die Abrechnung der Betriebskosten für ihren Wohnungsbestand. Die Bundesanstalt verwaltet rund 49 500 Wohnungen und rechnet jedes Jahr 75 Mio. Euro an Betriebskosten ab. Die Bundesanstalt kontrollierte nicht regelmäßig, ob die Betriebskosten notwendig und angemessen waren. So waren zwei Drittel der geprüften Dienstleistungsverträge, deren Kosten die Bundesanstalt über die Betriebskostenabrechnung auf ihre Mieter umlegt, älter als vier Jahre. Zudem hatte die Bundesanstalt bei der Hälfte der Dienstleistungsverträge vor der Vergabe keine Angebote eingeholt. Einzelne Betriebskostenarten, wie die Bereitstellung von Zählereinrichtungen oder die Reinigung von Dachrinnen, legte die Bundesanstalt nicht auf die Mieter um, weil sie die Umlagemöglichkeit nicht erkannte oder die vertraglichen Voraussetzungen hierfür nicht geschaffen hatte.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, die Betriebskosten systematisch zu kontrollieren und deren Höhe ggf. anzupassen. So soll sie Dienstleistungsverträge regelmäßig prüfen und bei Bedarf ausschreiben. Umlagefähige Betriebskosten soll sie auf die Mieter umlegen. Angesichts allgemein steigender Betriebskosten trägt ein aktives Betriebskostenmanagement langfristig zur besseren Vermietbarkeit des Wohnungsbestandes bei.

53.3

Die Bundesanstalt beabsichtigt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Sie will bestehende Verträge regelmäßig prüfen und erforderlichenfalls vergaberechtskonform neu vergeben. Sie hat die Allgemeinen Vertragsbestimmungen für Wohnungen und ihren Mustermietvertrag angepasst, um sämtliche umlagefähigen Betriebskosten abrechnen zu können. Mit einem Controllingkonzept will sie ein aktives Betriebskostenmanagement unterstützen.

54 Wirtschaftlicher Energieeinkauf durch zentrale Steuerung
(Kapitel 0807 Titel 121 01)

54.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Einkauf von Energie für die von ihr verwalteten Dienstliegenschaften des Bundes zentral steuern. Damit kann sie künftig Energie sowohl über regionale Angebote als auch zentral zu Großkundenkonditionen beschaffen.

54.1

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) verwaltete im Jahre 2007 insgesamt 1 240 Dienstliegenschaften des Bundes. Sie ist auch für den Einkauf von Energie zur Bewirtschaftung dieser Liegenschaften zuständig. Für Strom, Gas, Heizöl und Fernwärme gab die Bundesanstalt im Jahre 2007 30 Mio. Euro aus. Bis zum Jahre 2012 soll sie 4 460 weitere Dienstliegenschaften übernehmen. Der Energiebedarf der Bundesanstalt wird sich damit vervielfachen.

Die Bundesanstalt kaufte Strom nicht zentral ein, sondern auf der Ebene ihrer Direktionen und Nebenstellen. Diese gingen beim Stromeinkauf regional sehr unterschiedlich vor. Beim Heizöl blieb es den Direktionen und Nebenstellen der Bundesanstalt überlassen, ob und in welchem Umfang sie sich an einer zentralen Beschaffung durch das

Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung beteiligten. Gas beschafften die Direktionen und Nebenstellen überwiegend bei den lokalen Versorgungsunternehmen.

54.2

Die Bundesanstalt hat keine Strategie entwickelt, mit der sie den Einkauf von Energie zentral und wirtschaftlich steuern kann. Mit ihren kleinteiligen Energiebeschaffungen auf Direktions- und Nebenstellenebene wurde sie den beträchtlichen Ausgaben für den Einkauf von Energie nicht gerecht. Mit ihrem lediglich regional organisierten Energieeinkauf hat die Bundesanstalt ihre Marktposition als Nachfrager nicht in vollem Umfang eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt empfohlen, umgehend eine zentrale Steuerungsstelle zur Beschaffung von Energie einzurichten. Diese Stelle sollte auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Beschaffung von Energie koordinieren. Die Bundesanstalt kann so nicht nur regionale Angebote über ihre Direktionen und Nebenstellen nutzen, sondern auch Energie zu Großkundenkonditionen zentral beschaffen.

54.3

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und baut ein zentrales kaufmännisches Energiemanagement auf. Dieses soll dazu dienen, den gesamten Energiebedarf der Bundesanstalt zu bündeln, die Beschaffung einheitlich zu regeln und sie zentral zu steuern.

54.4

Mit den eingeleiteten Schritten verbessert die Bundesanstalt aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Voraussetzungen für einen wirtschaftlichen Einkauf von Energie. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit durch eine Kontrollprüfung von der Wirtschaftlichkeit des zentral gesteuerten Energieeinkaufs überzeugen.

55 Bundesrechnungshof unterstützt Entwicklung der Grundsätze guter Unternehmensführung im Bund

55.0

Die Bundesregierung hat am 1. Juli 2009 Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes verabschiedet. Damit sollen Geschäftsleitungen die Unternehmen transparent und nachvollziehbar führen und der Bund seine Beteiligungen besser überwachen. Die Grundsätze berücksichtigen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Er rät dem Bundesministerium der Finanzen, die Grundsätze spätestens alle zwei Jahre zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren.

55.1

Die Bundesregierung verabschiedete am 1. Juli 2009 die „Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze). Sie bestehen aus dem neuen „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“, den überarbeiteten „Hinweisen für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen“ und den „Berufungsrichtlinien“.

55.1.1 „Public Corporate Governance Kodex des Bundes”

Schwerpunkt der Grundsätze ist der „Public Corporate Governance Kodex des Bundes“ (Kodex). Bei privatrechtlichen Unternehmen mit einer unmittelbaren Mehrheitsbeteiligung des Bundes hat das zuständige Bundesministerium dafür zu sorgen, dass er angewendet wird. Für Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung des Bundes oder in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts wird seine Anwendung empfohlen. Nicht geregelt ist die Anwendung bei mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen. Der Kodex bestimmt, wie die Geschäftsleitung und das Überwachungsorgan eines Unternehmens zusammenarbeiten sollen und welche Aufgaben und Zuständigkeiten die Geschäftsleitung hat.

Der Kodex berücksichtigt auch aktuelle Themen. So regelt er, wie die Vergütung von Mitgliedern der Geschäftsleitung festzusetzen ist. Er empfiehlt, die variable Vergütung an den nachhaltigen Unternehmenserfolg zu binden. Auch sollte ein Bonus-Malus-System mit späteren Zu- und Abschlägen beim Gehalt vereinbart werden. Der Kodex betont weiter, dass das gesamte Überwachungsorgan für die Höhe der Vergütungen verantwortlich ist. Für eine Vermögensschadenhaftpflichtversicherung zugunsten von Mitgliedern der Geschäftsleitungen gibt der Kodex vor, wie der Selbstbehalt zu berechnen ist. Dabei werden deren Jahresfestgehalt und die Schadenshöhe berücksichtigt.

Der Kodex fordert von den Unternehmen, einen jährlichen Bericht zu veröffentlichen. Darin sollen sie erklären, dass sie seinen Empfehlungen folgen oder warum sie davon abweichen. Die Vergütung für jedes Mitglied der Geschäftsleitung soll aufgeteilt nach erfolgsunabhängigen und erfolgsbezogenen Bestandteilen dargestellt werden. Die Überwachungsorgane von Unternehmen sollen dafür sorgen, dass Mitglieder von Geschäftsleitungen sich bereit erklären, ihre Vergütung zu veröffentlichen.

Die Bundesregierung hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) beauftragt, den Inhalt und den Anwendungsbereich des Kodex regelmäßig zu überprüfen und ihn ggf. anzupassen.

55.1.2 „Hinweise für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen“ und „Berufungsrichtlinien“

Die „Hinweise für gute Beteiligungsführung bei Bundesunternehmen“ sollen zu einer einheitlichen und wirksamen Verwaltung von Beteiligungen beitragen. Sie definieren z. B. den angemessenen Einfluss des Bundes im

Überwachungsorgan. Zudem regeln sie die Aufgaben der Mitglieder des Überwachungsorgans, die der Bund dorthin entsandt hat oder die auf seine Veranlassung gewählt wurden. Die „Berufungsrichtlinien“ enthalten die Anforderungen an Persönlichkeiten, die in Aufsichtsräte, sonstige Überwachungsorgane sowie in Vorstände oder Geschäftsführungen berufen werden sollen. Außerdem regeln sie das Berufungsverfahren.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat intensiv an der Erarbeitung der Grundsätze mitgewirkt. Seine Empfehlungen hat er in einer Arbeitsgruppe von Bundesministerien, bei einer Expertenanhörung und bei der Ressortabstimmung eingebracht. So wurde auf seine Initiative festgeschrieben, dass die Beachtung des Kodex eine „wesentliche Pflicht“ der Geschäftsleitung ist. Bei Verstößen gegen den Kodex würden die Mitglieder der Geschäftsleitung damit ihren Anstellungsvertrag verletzen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof erfolgreich angeregt, dass die Unternehmen in ihren jährlichen Berichten etwaige Abweichungen von den Empfehlungen des Kodex begründen müssen und die Berichte zu veröffentlichen sind.

55.3

Der Bundesrechnungshof hält die Grundsätze für einen wichtigen Schritt zu einer transparenten Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Er empfiehlt dem Bundesministerium, die gesamten Grundsätze alle zwei Jahre fortzuschreiben und zu aktualisieren. Auch bietet es sich an, den bislang begrenzten Anwenderkreis des Kodex zu erweitern und zumindest auf mittelbare Mehrheitsbeteiligungen des Bundes auszudehnen.

56 Verwaltungsaufwand bei Kaffeesteuererhebung im EU-Versandhandel soll verringert werden

56.0

Das Bundesministerium der Finanzen will nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Verwaltungsaufwand, der für die Anmeldung und Erhebung der Kaffeesteuer im Versandhandel mit Kaffee aus anderen EU-Staaten entsteht, deutlich verringern. Die Kaffeesteuer soll nicht mehr von den Privatpersonen erhoben werden, die den Kaffee beziehen. Stattdessen sollen von ausländischen Versandhändlern in Deutschland zu benennende steuerliche Beauftragte die Steuer abführen. Dadurch wird die Zollverwaltung jährlich von zehntausenden Besteuerungs- und Strafverfahren entlastet.

56.1

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Zollverwaltung in den Jahren 2005 bis 2007 in sogenannten Massenverfahren gegen mehr als 20 000 Personen ermittelte, die über das Internet Kaffee von Versandhändlern aus anderen EU-Staaten bezogen, ohne die Waren zu versteuern. Der Großteil der durchgeführten Besteuerungs- und Strafverfahren hatte Beträge von wenigen Cent bis zu 10 Euro zum Gegenstand. Die Bearbeitung dauerte bis zu einem Jahr. Während die Kaffeesteuer in einem dieser Verfahren gegen 4 000 Einzelpersonen insgesamt 25 000 Euro betrug, entstanden dafür allein 800 000 Euro an Personalkosten. Schon die Materialkosten für die Bescheide überstiegen häufig die Steuererträge. Alle Strafverfahren wurden eingestellt.

Das Zollkriminalamt ermittelt darüber hinaus noch immer in weiteren Massenverfahren gegen mehr als 30 000 Beschuldigte. Die Verfahren würden Personalkosten von mehreren Millionen Euro verursachen.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) Vorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes unterbreitet und angeregt, diese Vereinfachungen auch bei der Bier-, Branntwein-, Energie-, Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer in Erwägung zu ziehen.

56.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, einen der Vorschläge des Bundesrechnungshofes durch das Vierte Gesetz zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen zum 1. April 2010 umzusetzen. Es will im Kaffeesteuergesetz die Steuerschuldnerschaft bei Privatbezügen von Kaffee von Versandhändlern aus anderen EU-Staaten ändern. Bisher hatten die Privatabnehmer als Steuerschuldner die Kaffeesteuer bei ihrem zuständigen Hauptzollamt anzumelden und abzuführen. Künftig soll ein in Deutschland ansässiger steuerlicher Beauftragter des Versandhändlers zentral diese steuerlichen Pflichten wahrnehmen. Wird ein solcher Beauftragter nicht bestellt, schuldet der Versandhändler die Steuer. Die Privatabnehmer haften nur noch für die Steuern, die weder beim steuerlichen Beauftragten noch beim Versandhändler beigetrieben werden können.

Das Bundesministerium wird die Regelung eines steuerlich Beauftragten auch im Biersteuer-, Branntweinmonopol-, Energiesteuer-, Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuergesetz zum 1. April 2010 umsetzen.

56.4

Mit den Gesetzesänderungen wird dem Anliegen des Bundesrechnungshofes zur Verwaltungsvereinfachung Rechnung getragen. Die Zollverwaltung wird entlastet, weil jährlich zehntausende Kleinbesteuerungs- und Steuerstrafverfahren wegfallen. Freiwerdende Arbeitskräfte können nunmehr zurückgestellte Verfahren mit deutlich höheren Abgaben bearbeiten, langfristig ggf. sogar ganz eingespart werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

57 Bundesrechnungshof trägt zum Erhalt des ERP-Sondervermögens bei

57.0

Das Bundeswirtschaftsministerium setzt Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Vorbereitung des jährlichen ERP-Wirtschaftsplangesetzes um. Dies erleichtert die Arbeit des Parlaments. Darüber hinaus haben sich das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium in der bislang strittigen Frage geeinigt, welchen Umfang das ERP-Sondervermögen hat. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, den Bestand des Sondervermögens zu erhalten. Die Einigung wurde durch Empfehlungen des Bundesrechnungshofes möglich.

57.1

57.1.1 Das ERP-Sondervermögen

Mit dem Europäischen Wiederaufbauprogramm (European Recovery Program, sog. Marshallplan) unterstützten die Vereinigten Staaten von Amerika nach dem Zweiten Weltkrieg Deutschland finanziell. Diese Finanzhilfen bildeten die Basis des ERP-Sondervermögens (Sondervermögen). Nach dem Abschluss der Wiederaufbauphase förderte das Bundeswirtschaftministerium aus dem Sondervermögen Investitions- und Innovationsvorhaben. Es gewährte dazu zinsgünstige Kredite an die deutsche Wirtschaft, insbesondere an den Mittelstand.

Mit dem Wirtschaftsförderungsneuordnungsgesetz vom 1. Juli 2007 übertrug der Gesetzgeber u. a. 4,6 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Gleichzeitig änderte der Gesetzgeber die Förderung durch das Sondervermögen. Daraus werden seitdem keine eigenen Kredite mehr gewährt. Vielmehr werden aus den Erträgen des Sondervermögens Zinsen für Kredite verbilligt, die die KfW vergibt. Durch die Übertragung von Teilen des Sondervermögens auf die KfW besteht die Gefahr, dass diese bei Verlusten der KfW Teile des Sondervermögens aufgezehrt werden.

57.1.2 Das ERP-Verwaltungsgesetz

Das ERP-Verwaltungsgesetz regelt die Verwaltung des Sondervermögens durch das Bundeswirtschaftsministerium. Das Gesetz wurde im Jahre 2007 neu gefasst. Es verpflichtet das Bundeswirtschaftsministerium, im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium jährlich einen Entwurf des Wirtschaftsplans des Sondervermögens aufzustellen. Im Gesetzgebungsverfahren trug der Bundesrechnungshof zu einer eindeutigen und klaren Formulierung des Gesetzes bei. So schlug er vor, jeweils als Jahresabschluss eine Bilanz, eine Gewinn- und Verlustrechnung sowie einen Lagebericht aufzustellen. Außerdem empfahl er, den zwischen KfW und Sondervermögen zu schließenden Vertrag zu ergänzen. Dieser sollte neben Regelungen zu Art und Umfang des Eigenkapitals sowie zu dessen Vergütung auch Verfahren zur Bewertung der übertragenen Vermögenswerte und zur Abrechnung bestehender Forderungen aus der bisherigen Wirtschaftsförderung enthalten.

Nach dem ERP-Verwaltungsgesetz soll das Sondervermögen in voller Höhe erhalten bleiben. Bei der Neufassung des Gesetzes hat der Gesetzgeber diesem Bestandserhalt besondere Bedeutung beigemessen. Dazu sollten das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium den zu erhaltenden Bestand definieren. Sie sollten darüber hinaus in einer Ausgleichsvereinbarung regeln, wer Verluste der KfW ausgleicht, damit das Sondervermögen in voller Höhe erhalten bleibt.

57.1.3 Jährlicher Entwurf des ERP-Wirtschaftsplangesetzes

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 den Entwurf des ERP-Wirtschaftsplangesetzes für das Jahr 2008. Er beanstandete, dass dieser in Teilen nicht den Regelungen des ERP-Verwaltungsgesetzes entsprach. So waren die geplanten Kreditvolumina und Zinsverbilligungen sowie die sich daraus ergebenden Zinsausgaben für die einzelnen Förderprogramme nicht dargestellt. Auch waren die liquiditätswirksamen Erträge nicht vollständig erfasst. Darüber hinaus fehlte ein Bericht der KfW über die Einbringung des Eigenkapitals. Das Bundeswirtschaftsministerium sagte zu, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Aufstellung künftiger Wirtschaftspläne zu berücksichtigen.

Im Jahre 2008 prüfte der Bundesrechnungshof, inwieweit das Bundeswirtschaftsministerium seine Empfehlungen im Entwurf des ERP-Wirtschaftsplangesetzes für das Jahr 2009 umgesetzt hat. Er stellte dabei fest, dass der Entwurf des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 2009 in einigen Teilen immer noch nicht mit den Regelungen des ERP-Verwaltungsgesetzes übereinstimmte. So ließ der Gesetzentwurf offen, wie trotz hoher Verluste der KfW im Jahre 2008 und dadurch ausbleibender Erträge der Bestand des Sondervermögens gesichert werden sollte.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Entwurf des ERP-Wirtschaftsplangesetzes 2009 offen ließ, wie der Bestand des Sondervermögens zu erhalten ist. Ebenso hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass Aussagen zu möglichen Risiken fehlten. So hatte das Bundeswirtschaftsministerium keine Aussagen zu künftigen Belastungen des Sondervermögens getroffen. Außerdem waren wiederum die Einnahmen des Sondervermögens nicht vollständig veranschlagt. Er hat das Bundeswirtschaftsministerium aufgefordert, künftig bereits mit der Kabinettvorlage alle für eine sachgerechte Behandlung des Gesetzentwurfs erforderlichen Informationen vorzulegen. Dies umfasst u. a. Informationen über die geplante Vermögensentwicklung des Sondervermögens und damit im Zusammenhang stehende mögliche Risiken und Belas-

tungen sowie eine vollständige Darstellung der geplanten Einnahmen und Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium sich nicht auf eine Ausgleichsvereinbarung einigten. Er hat Vorschläge für die Ausgleichsvereinbarung unterbreitet und den Abstimmungsprozess moderiert. Dabei hat er auch vorgeschlagen, einen möglichen Substanzverlust durch Auflösung einer Rückstellung sowie durch Übertragung einer Sondergewinnrücklage des Bundes auszugleichen.

57.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat nachträglich erläuternde Unterlagen in die parlamentarischen Beratungen zum ERP-Wirtschaftsplangesetz 2009 eingebracht. Dies hat dazu beigetragen, dass die beratenden Ausschüsse über alle erforderlichen Informationen verfügten. Das Bundeswirtschaftsministerium hat zugesagt, mit dem Entwurf künftiger ERP-Wirtschaftsplangesetze alle gesetzesbegründenden Unterlagen vorzulegen.

Die beiden Bundesministerien haben darüber hinaus im Dezember 2008 die Ausgleichsvereinbarung unterzeichnet. Darin haben sie entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes die Substanz des Sondervermögens eindeutig definiert. Außerdem haben sie den Ausgleich eines möglichen Substanzverlusts wie vom Bundesrechnungshof vorgeschlagen geregelt.

58 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen will ihren IT-Haushalt besser planen
(Kapitel 0910 Titelgruppe 55)

58.0

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes will die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen aussagekräftige Planungsunterlagen für ihren IT-Haushalt erstellen.

58.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den IT-Einsatz bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur).

Er stellte fest, dass die Bundesnetzagentur seit Jahren einen großen Teil ihrer IT-Ausstattung und IT-Infrastruktur in nur einer Maßnahme mit der Bezeichnung „Netz & Services“ zusammenfasste. Die hierfür veranschlagten jährlichen Ausgaben lagen in den Jahren 2005 bis 2007 bei jeweils 5 Mio. Euro. Dies war etwa die Hälfte der gesamten IT-Ausgaben. Anstatt für die Haushaltsaufstellung die jeweiligen Kosten und Nutzen der von Art und Größe sehr unterschiedlichen Teilbereiche wie Server, Netze, PC, Drucker und Software zu ermitteln, betrachtete sie diese als Gesamtpaket. Die Bundesnetzagentur rechtfertigte dies damit, dass der Nutzen von IT-Infrastruktur allgemein anerkannt sei und im Einzelfall nicht mehr nachgewiesen zu werden brauche. Die zu veranschlagenden Haushaltsmittel begründete sie mit einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Gesamtpaket. Dort stellte sie den jährlichen Entwicklungs- und Betriebskosten einen Nutzen durch Personalkosteneinsparungen gegenüber, der pauschal jeweils 15 % ihrer aktuellen Personalkosten betrug. Diese Personalkosteneinsparungen waren rein fiktiv und führten nicht zu Stellenkürzungen. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur brauche man 15 % mehr Personal, wenn man „rein manuell und ohne IT“ arbeiten müsse. Aufgrund dieser fiktiven Personalkosteneinsparungen wies die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einen hohen positiven Kapitalwert aus. Diese Zahlen wurden nicht nur als Planungsgrößen in den IT-Rahmenkonzepten, sondern auch jedes Jahr für die Aufstellung der IT-Haushalte der Bundesnetzagentur verwendet.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesnetzagentur große Teile ihrer IT-Ausstattung ohne weitere Erläuterungen zu einer Maßnahme zusammengefasst hat. Damit lagen notwendige Aussagen zur Wirtschaftlichkeit der Einzelmaßnahmen und über alternative technische Lösungsmöglichkeiten nicht vor.

Der Hinweis auf die Bedeutung der IT-Infrastruktur in der heutigen Informationsgesellschaft rechtfertigt die unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht. Anstatt Kosten und Nutzen für verschiedene technische Lösungsmöglichkeiten zu ermitteln und zu bewerten, hat sich die Bundesnetzagentur für eine bestimmte technische Ausstattung entschieden. Für diese errechnete sie durch fiktive Personalkosteneinsparungen einen positiven Kapitalwert ohne jemals tatsächlich eine Stelle einzusparen. Damit begründete die Bundesnetzagentur jahrelang ihre Haushaltsansätze für IT-Maßnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) aufgefordert, die Bundesnetzagentur anzuhalten, die beabsichtigten Ausgaben bei der Aufstellung ihres IT-Haushaltes den einzelnen IT-Bereichen zuzuordnen. Das Bundesministerium sollte weiter dafür sorgen, dass die Bundesnetzagentur aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für verschiedene technische Lösungsmöglichkeiten erstellt.

58.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Bundesrechnungshof seine Untersuchung auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zur Maßnahme „Netz & Services“ beschränkt habe. Etwa 140 IT-Verfahren und -projekte der Bundesnetzagentur zur Unterstützung der Geschäftsprozesse und deren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen seien nicht Gegenstand der Untersuchung gewesen. Für diese würden derzeit die Infrastrukturkosten für die Fachverfahren ermittelt. In den

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der Fachverfahren vergleiche man Kosten und Nutzen und erfasse auch etwaige Personalkosteneinsparungen. Könnten diese im Wirkbetrieb realisiert werden, sei eine entsprechende Änderung im Personalhaushalt abzubilden (z. B. Kennzeichnung einer Stelle als „künftig wegfallend“).

Zwischenzeitlich habe die Bundesnetzagentur Veränderungen eingeführt. So sei die bisherige Gesamtmaßnahme in die Teilmaßnahmen Arbeitsplatzausstattung, Datennetze und lokale Netze sowie die entsprechenden Bedarfe aufgelöst worden. Hierfür würden Nachschau-Kostenbetrachtungen angefertigt und die Überlegungen dokumentiert, die für die Entscheidung zur Durchführung der jeweiligen Maßnahmen maßgeblich gewesen seien. Diese Unterlagen seien die Basis für die nunmehr regelmäßig vor dem Beitritt zu Rahmenverträgen oder vor Einzelbeschaffungen zu erstellenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.

Die kritisierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit dem pauschal gesetzten Nutzen von 15 % der aktuellen Personalkosten werde durch das neue Vorgehen ersetzt. Der Nutzen der IT-Maßnahmen entstehe bei den Fachanwendungen sowie bei Effizienzsteigerungen der Infrastruktur. Dort sei die Aufteilung der IT-Mittel besser erkennbar. So lasse sich im Ergebnis festhalten, dass die Bundesnetzagentur vollumfänglich den Anregungen des Bundesrechnungshofes nachgekommen sei.

58.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Aufteilung der bisherigen Gesamtmaßnahme in drei Teilmaßnahmen einen notwendigen Schritt. Er befürwortet, dass aussagekräftige Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für die einzelnen Maßnahmen erstellt werden sollen. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sind eine unverzichtbare Grundlage für die Aufstellung und Bewilligung des IT-Haushaltes.

Der Hinweis des Bundesministeriums, der Bundesrechnungshof habe nur die Maßnahme „Netz & Services“ untersucht und 140 weitere IT-Vorhaben außer Acht gelassen, trifft zwar zu, allerdings setzt die Bundesnetzagentur für die Maßnahme „Netz & Services“ etwa die Hälfte ihrer IT-Ausgaben ein. Die auf Betreiben des Bundesrechnungshofes vorgesehene Aufteilung dieser Maßnahme ist daher von zentraler Bedeutung für die Transparenz des IT-Haushaltes der Bundesnetzagentur.

Die Bundesnetzagentur wird sich konkrete Termine für die Umsetzung und den Abschluss der Vorhaben zu setzen haben. Das Bundesministerium und die Bundesnetzagentur sollten künftig die Auswirkungen darstellen, die die Auflösung der Gesamtmaßnahme auf die weiteren 140 IT-Vorhaben und damit auf die Aufstellung des IT- und des Personalhaushaltes der Bundesnetzagentur haben wird.

Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob und inwieweit sich Personalkosteneinsparungen realisieren lassen und im Personalhaushalt abgebildet werden.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
(Einzelplan 10)

59 Zentrale Bearbeitung von Leistungen an ehemalige Landwirte im Ausland vermeidet Überzahlungen und senkt Verwaltungskosten
(Kapitel 1002 Titelgruppe 01)

59.0

Seit dem Jahre 2008 bearbeitet ausschließlich der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen die Anträge auf Leistungen der Alterssicherung im Ausland lebender ehemaliger Landwirte und ihrer Angehörigen. Die überwiegend regional tätigen Alterskassen waren nach einer Gesetzesänderung im Jahre 2001 für diese Aufgaben nicht mehr zuständig. Trotzdem bedurfte es wiederholter, nachdrücklicher Hinweise des Bundesrechnungshofes bis der Gesamtverband die Aufgaben vollständig übernahm. Das gebündelte Fachwissen lässt eine geringere Fehlerquote sowie niedrigere Verwaltungskosten erwarten.

59.1

Zum 1. August 2001 übertrug der Gesetzgeber dem Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen (Gesamtverband) die Bearbeitung und Auszahlung von Leistungen mit Auslandsberührung in der Alterssicherung der Landwirte. In Fällen mit Auslandsberührung zahlen Landwirte Beiträge aus dem Ausland, erhalten dort Leistungen oder beziehen Sozialleistungen ausländischer Versicherungsträger, die auf in Deutschland erworbenen Ansprüchen beruhen.

Das Gesetz verpflichtete den Gesamtverband, Anträge auf diese Rentenleistungen für seine Verbandsmitglieder zentral zu bearbeiten und Bescheide in ihrem Namen zu erteilen. Der Gesetzgeber wollte das für diese Fälle notwendige Spezialwissen an einer Stelle wirtschaftlich bündeln. Er griff damit eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf, Verwaltungsaufgaben in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu zentralisieren.

Im Jahre 2006 stellte das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) fest, dass die überwiegend regional tätigen Alterskassen die Anträge auf Leistungen mit Auslandsberührung noch immer weitgehend selbst bearbeiteten. Der Gesamtverband unterstützte seine Verbandsmitglieder bei der Prüfung versicherungs- und beitragsrechtlich relevanter Tatbestände des über- und zwischenstaatlichen Rechts sowie bei der Kontaktaufnahme mit Verbindungsstellen ausländischer Versicherungsträger. Eine vollständige Zentralisierung der Aufgaben beim Gesamtverband war zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geplant.

Das Prüfungsamt beanstandete, dass die Alterskassen in einigen geprüften Leistungsfällen mit Auslandsberührung die Rentenhöhe falsch berechneten und weiteres maßgebliches Recht nicht einheitlich anwandten. Alterskassen in-

formierten die an den Rentenverfahren beteiligten landwirtschaftlichen Krankenkassen nicht oder nur unvollständig über Rentenbewilligungen. Dies führte bei diesen Krankenkassen zu Leistungen ohne Rechtsgrund. Die Überzahlungen der Alterskassen und Krankenkassen betrugen in den geprüften Leistungsfällen insgesamt mehrere hunderttausend Euro. Sie belasten den Bundeshaushalt, da der Bund die Defizite der Alterssicherung der Landwirte und die sonst nicht gedeckten Ausgaben für Leistungen der Krankenversicherung der Landwirte an Altenteiler trägt.

Der Gesamtverband entschied im Januar 2008, die Leistungsfälle mit Auslandsberührung ab August 2008 zentral zu bearbeiten.

59.2

Das Prüfungsamt hat wiederholt auf den seit dem Jahre 2001 geltenden gesetzlichen Auftrag hingewiesen und eine zentrale Bearbeitung durch den Gesamtverband gefordert. Es hat dargelegt, an einer Stelle gebündeltes Spezialwissen helfe, finanzielle Nachteile für den Bund zu vermeiden und die Verwaltung zu vereinfachen. Das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde hat die Forderung des Prüfungsamtes unterstützt.

59.3

Seit dem 1. Januar 2009 ist der Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (Spitzenverband) Rechtsnachfolger des Gesamtverbandes.

Der Spitzenverband hat erklärt, der Gesamtverband bearbeite die Fälle mit Auslandsberührung bereits seit dem 1. Januar 2002. Um die personellen und datentechnischen Voraussetzungen zu schaffen, habe er eine Übergangslösung mit den beteiligten Versicherungsträgern vereinbaren müssen.

59.4

Der Gesamtverband hat den gesetzlichen Auftrag zögerlich umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof erwartet durch die zentrale Bearbeitung der Leistungen mit Auslandsberührung eine geringere Fehlerquote sowie niedrigere Verwaltungskosten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

60 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ordnete Organisation und Prozesse bei der Vergabe neu
(Kapitel 1104)

60.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ihr Vergabeverfahren verbessert. Sie ordnete hierzu ihre Organisation und Prozesse bei der Vergabe neu. Insbesondere organisierte sie die Beschaffungs- und Vergabestelle um. Diese wurde zudem von den Stellen getrennt, die den Bedarf melden.

60.1

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) beobachtet und analysiert insbesondere die Arbeitssicherheit und die Gesundheitssituation in Betrieben und Verwaltungen. Wissenschaftliche und praktische Erkenntnisse in diesen Gebieten wertet sie regelmäßig aus. Sie fördert deren Anwendung insbesondere durch verschiedene Publikationen. Für Publikationen wendete sie in den Jahren 2004 bis 2007 insgesamt rund 3,4 Mio. Euro auf.

Im Jahre 2004 hatte der Bundesrechnungshof die Bundesanstalt auf Verstöße gegen vergaberechtliche Bestimmungen hingewiesen. Die Bundesanstalt hatte daraufhin Maßnahmen angekündigt, mit denen sie sicherstellen wollte, dass das Vergaberecht bei Beschaffungen beachtet wird.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 die Vergabe von Publikationen durch die Bundesanstalt. Dabei untersuchte er auch die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen. Er stellte erneut Verstöße gegen das Prinzip des freien Wettbewerbs, das Transparenzgebot und das Gebot der Gleichbehandlung fest. So rief die Bundesanstalt in einem Fall über mehrere Jahre Leistungen aus einem bereits gekündigten Rahmenvertrag ab. Ferner erteilte sie Aufträge auf der Grundlage von Rahmenverträgen, die nicht Gegenstand des jeweiligen Vertrags waren. Zudem dokumentierte sie ihre Beschaffungsvorgänge nicht oder nur unvollständig. Auch führte sie keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabeprozesse der Bundesanstalt erneut beanstandet. Er hat die Bundesanstalt aufgefordert, diese Mängel nunmehr dauerhaft zu beseitigen.

60.3

Die Bundesanstalt hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie hat weitreichende Maßnahmen eingeleitet, um ihre Vergabeverfahren zu standardisieren und rechtlich sicher abzuwickeln. Die Bundesanstalt hat ihre Beschaffungs- und Vergabestelle neu organisiert. Diese hat sie von den Stellen getrennt, die den Bedarf melden. Ferner hat sie Regelungen getroffen, nach denen die Vergabeverfahren verstärkt kontrolliert werden.

60.4

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen für grundsätzlich geeignet, die Mängel in den Vergabeverfahren der Bundesanstalt zu beseitigen. Es bleibt allerdings abzuwarten, in welchem Umfang und wie nachhaltig diese wirken. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit erneut die Vergaben durch die Bundesanstalt prüfen.

61 Bundesagentur für Arbeit erstattet dem Bund 20,1 Mio. Euro zu viel berechneter Verwaltungskosten

(Kapitel 1112)

61.0

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat gegen die Bundesagentur für Arbeit einen Erstattungsanspruch von 20,1 Mio. Euro durchgesetzt. Es hatte deren Verwaltungskostenabrechnung für die Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Anregung des Bundesrechnungshofes überprüft.

61.1

Der Bund trägt nach § 46 Absatz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten, soweit die Leistungen von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erbracht werden. Die Bundesagentur hatte in den Jahren 2005 und 2006 ihre Verwaltungskosten mittels Sach- und Personalkostenpauschalen gegenüber dem Bund abgerechnet. Für das Jahr 2007 regelte sie in Abstimmung mit dem aufsichtführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) das Abrechnungsverfahren neu. Sie rechnete nunmehr ihre Aufwendungen mittels Daten der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ab. Das Verfahren sollte eine verursacher- und aufwandsgerechte Abrechnung der Verwaltungskosten ermöglichen.

Bereits im Jahre 2007 hatte sich der Bundesrechnungshof in einer Prüfung mit der KLR der Bundesagentur und den aus ihr ermittelten Daten befasst. Er regte gegenüber dem Bundesministerium an, dass dessen Prüfgruppe die abgerechneten Verwaltungskosten bei ihren Prüfungen untersuchen sollte. Gleichzeitig sah der Bundesrechnungshof eine eigene Prüfung im Arbeitsplan 2008 vor.

Die Prüfgruppe des Bundesministeriums stellte im ersten Halbjahr 2008 fest, dass die Bundesagentur allein für das Jahr 2007 insgesamt 37 Mio. Euro höhere Verwaltungskosten gegenüber dem Bund abgerechnet hatte als in der KLR an Kosten ausgewiesen waren. Das Bundesministerium forderte daraufhin von der Bundesagentur die zu viel abgerechneten Verwaltungskosten zurück. Die Bundesagentur kam der Rückforderung des Bundesministeriums jedoch zunächst nicht nach.

Der Bundesrechnungshof bestätigte bei seiner Prüfung, dass die Abrechnung der Bundesagentur ihren tatsächlichen Aufwand nicht zutreffend wiedergab.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, umgehend den Anspruch des Bundes durchzusetzen.

61.3

Das Bundesministerium ist der Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen. Der Bundesrechnungshof nahm an den Gesprächen zwischen Bundesministerium und Bundesagentur teil und wirkte auf eine einvernehmliche Erstattungsregelung hin. Unter Berücksichtigung einzelner Kosten, die bisher nicht in der KLR aufgeführt waren, ergab sich abschließend ein Erstattungsanspruch des Bundes von 20,1 Mio. Euro. Die Bundesagentur hat diese Forderung erfüllt.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

62 Eisenbahn-Bundesamt fordert erfolgreich über 6,8 Mio. Euro Bundesmittel zurück

(Kapitel 1222)

62.0

Das Eisenbahn-Bundesamt hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes insgesamt über 6,8 Mio. Euro von Eisenbahninfrastrukturunternehmen erfolgreich zurückgefordert. Diese verwendeten Bundesmittel für den Schienenwegebau teilweise vereinbarungswidrig oder unwirtschaftlich. Zum Teil versäumten sie es, dem Bund Ausgleichszahlungen oder Verkaufserlöse gutzubringen.

62.1

Der Bund finanziert Neu- und Ausbauvorhaben an den Bundesschienenwegen sowie die Erneuerung abgenutzter oder veralteter Anlagen. Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) realisieren diese Vorhaben. Dazu schließt der Bund mit diesen Unternehmen Finanzierungsvereinbarungen. Danach gibt das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) auf Antrag der Unternehmen Bundesmittel für ein Vorhaben oder einzelne Teile davon frei. Abhängig vom Fortschritt des Vorhabens rufen die Unternehmen die Mittel ab. Das Bundesamt prüft stichprobenweise die Mittelverwendung. Stellt es dabei fest, dass ein Unternehmen Bundesmittel vereinbarungswidrig oder unwirtschaftlich verwendet oder Mittel abruft, die das Bundesamt nicht freigegeben hat, fordert es diese – ggf. verzinst – zurück.

62.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Stuttgart die Verwendung von Bundesmitteln bei verschiedenen Vorhaben und stellte Folgendes fest:

62.2.1 Hallendachsanierung des Hauptbahnhofs Frankfurt am Main

Der Bund förderte die Sanierung des Hallendachs des Hauptbahnhofs Frankfurt am Main mit 95 Mio. Euro. Das Unternehmen, das die Sanierungsarbeiten durchführte, rief Bundesmittel für Leistungen ab, für die das Bundesamt keine Freigabe erteilt hatte. So erstellte es z. B. Blitzschutzanlagen und Bahnsteigbeläge und erneuerte unterirdische Entwässerungsanlagen, ohne dass die Bundesmittel dafür freigegeben waren. Außerdem rechnete es mit den Bauleistungen auch Planungsleistungen ab. Die Kosten hierfür erstattete der Bund dem Unternehmen jedoch bereits über eine Pauschale.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert, die ohne Freigabe in Anspruch genommenen Bundesmittel und die doppelt erstatteten Planungskosten nebst Zinsen zurückzufordern.

62.2.2 Erneuerung einer Straßenüberführung in Hamburg

Beim Ausbau der Strecke Hamburg–Lübeck erneuerten die Freie und Hansestadt Hamburg (Stadt) und ein Unternehmen im Abschnitt Hamburg-Rothenburgsort–Hamburg-Horn die Straßenüberführung Horner Weg. Hierzu schlossen sie eine Kreuzungsvereinbarung, in der sie u. a. die Aufteilung der Kosten regelten. Den danach vom Unternehmen zu tragenden Kostenanteil deckte es in vollem Umfang aus Zuwendungen des Bundes. Nach Fertigstellung der Überführung standen dem Unternehmen rund 700 000 Euro als Ausgleich für die Vorteile zu, die der Stadt durch das Vorhaben erwachsen waren. Dieser Vorteilsausgleich mindert nach den Finanzierungsvereinbarungen die vom Bund zu leistenden Zuwendungen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Unternehmen den Vorteilsausgleich dem Bund nicht gutgebracht hat. Er hat das Bundesamt aufgefordert, die Zuwendungen insoweit zurückzufordern.

62.2.3 Erneuerung von Kabeltrassen

Beim Umbau des Streckenabschnitts Hamburg-Harburg–Buchholz erneuerte ein Unternehmen eine neben der Strecke verlaufende Kabeltrasse. Anschließend erneuerte es an derselben Strecke Oberleitungsanlagen. Dabei änderte es die zuvor erneuerte Kabeltrasse, um Oberleitungsmasten aufstellen und verankern zu können. Hierdurch entstanden Mehrkosten für den Bund.

Auch beim Ausbau der Strecke Lübeck/Hagenow Land–Rostock (Bauabschnitt Ventschow–Blankenberg [Mecklenburg]) erneuerte ein Unternehmen eine neben der Strecke verlaufende Kabeltrasse und beantragte hierfür Bundesmittel. Dabei gab es an, erhebliche Teile der Trasse müssten wegen der Geländebeschaffenheit auf Stelzen geführt werden (sog. aufgeständerte Kabeltröge). Einem Auftragnehmer hatte es zuvor mitgeteilt, falls das Bundesamt die aufgeständerten Kabeltröge nicht finanziere, sollten die Kabel, wie ursprünglich geplant, in einem Kabelgraben verlegt werden. Die Kosten für aufgeständerte Kabeltröge sind mindestens zehnmal höher als die einer Verlegung im Kabelgraben. Auf den Antrag des Unternehmens gab das Bundesamt die Mittel für die aufgeständerten Kabeltröge frei; die Trasse wurde entsprechend gebaut.

Im ersten Fall hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die auf einem Planungsfehler des Unternehmens beruhenden und damit unnötigen Mehrkosten vom Bund getragen wurden. Im zweiten Fall bestanden nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes keine Anhaltspunkte dafür, dass die ursprünglich geplante Verlegung im Kabelgraben nicht möglich oder nicht ausreichend gewesen wäre. Die Aussage des Unternehmens gegenüber einem Auftragnehmer bestätigt dies. Daher hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass aufgrund unzutreffender Angaben im Finanzierungsantrag Bundesmittel für eine unnötig aufwendige Bauvariante der Kabeltrasse freigegeben und dann auch verbaut wurden. In beiden Fällen hat er das Bundesamt aufgefordert zu prüfen, wie viel Bundesmittel von den Unternehmen zurückzufordern sind.

62.2.4 Verkauf von Restflächen im Eggegebirge

Die Ausbaustrecke Dortmund–Kassel durchquert östlich von Paderborn das Eggegebirge. Um hier ein Hangrutschgebiet umfahren sowie einen Tunnel bauen zu können, erwarb ein Unternehmen mit Bundesmitteln Grundstücke. Wegen des Zuschnitts der Grundstücke waren die erworbenen Flächen größer als zum Bau erforderlich. In derartigen Fällen muss das Unternehmen die nicht benötigten Restflächen umgehend, spätestens aber ein Jahr nach Baufertigstellung, veräußern und die Erlöse dem Bund gutbringen. Das Unternehmen unterließ dies.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Bund nicht zeitgerecht durch Erlöse aus dem Restflächenverkauf entlastet worden ist. Er hat das Bundesamt aufgefordert, Bundesmittel in entsprechender Höhe zurückzufordern.

62.3

Das Bundesamt ist in allen Fällen den Aufforderungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat

- im Fall der Hallendachsanierung des Hauptbahnhofs Frankfurt am Main (s. Nr. 62.2.1) die Verstöße gegen die Finanzierungsvereinbarung bestätigt und 4,5 Mio. Euro vertragswidrig in Anspruch genommene Bundesmittel zuzüglich 800 000 Euro Zinsen zurückgefordert;
- im Fall der Erneuerung einer Straßenüberführung in Hamburg (s. Nr. 62.2.2) 700 000 Euro zurückgefordert;
- in den Fällen der erneuerten Kabeltrassen (s. Nr. 62.2.3) insgesamt 507 000 Euro zurückgefordert; zu dem Fall aus Mecklenburg hat es außerdem bestätigt, dass die Angaben des Unternehmens zur Notwendigkeit aufgeständerter Kabeltröge unzutreffend waren;

- im Fall des versäumten Restflächenverkaufs im Eggegebirge (s. Nr. 62.2.4) auf der Basis des Verkehrswertes der Restflächen 317 000 Euro zurückgefordert.

Die Unternehmen haben die Rückforderungen von insgesamt über 6,8 Mio. Euro weitgehend anerkannt und bis auf einen streitigen Restbetrag von 75 000 Euro beglichen.

62.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes verdeutlichen die Rückforderungen von insgesamt über 6,8 Mio. Euro zu Unrecht in Anspruch genommener Bundesmittel, dass eine wirksame Finanzkontrolle des vom Bund finanzierten Schienenwegebaus unverzichtbar ist.

63 Neue Standortentscheidung für das Maritime Sicherheitszentrum schafft Synergieeffekte und spart 2 Mio. Euro
(Kapitel 1203 Titel 712 01)

63.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes seine Standortentscheidung für das Maritime Sicherheitszentrum überprüft. Es entschied sich für einen Neubau auf dem Gelände der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Cuxhaven. Aus der räumlichen Bündelung der Behörden entstehen Synergieeffekte, die zu Einsparungen von 2 Mio. Euro führen.

63.1

Der Bund und die Küstenländer streben eine verbesserte Zusammenarbeit ihrer maritimen Sicherheitsbehörden an. Sie wollen die Aufgaben auf See künftig zentral steuern und die dafür zuständigen Beschäftigten aller Behörden in einem neu zu errichtenden Maritimen Sicherheitszentrum unterbringen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Entscheidung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) zur Unterbringung des Maritimen Sicherheitszentrums. Er stellte fest, dass das Bundesministerium seine Entscheidung, das Maritime Sicherheitszentrum in einem Neubau im Hafengebiet von Cuxhaven unterzubringen, auf eine mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stützte. So berücksichtigte es u. a. die Kosten für den dort notwendigen Hochwasserschutz nicht.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, seine Entscheidung zu überprüfen und am Standort Cuxhaven für das Maritime Sicherheitszentrum weitere Liegenschaften in die Standortsuche einzubeziehen. Es sollte die bestgeeignete Liegenschaft durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 Bundeshaushaltsordnung ermitteln.

63.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat sich auf der Grundlage von zehn untersuchten Varianten für einen Neubau auf dem Gelände der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Cuxhaven ausgesprochen. Die Mitnutzung von Gebäuden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung Cuxhaven reduziert den Raumbedarf für das Maritime Sicherheitszentrum. Die räumliche Bündelung der Behörden bietet zudem funktionale Vorteile in der Zusammenarbeit der auf See zuständigen Behörden und führt zu Einsparungen bei den Bau- und Betriebskosten von 2 Mio. Euro.

63.4

Der Bundesrechnungshof hält das Verfahren und das Ergebnis der Standortsuche für wirtschaftlich. Er wird sich davon überzeugen, ob das Bundesministerium die Maßnahmen wie geplant umsetzt.

64 Empfehlungen für wirtschaftliche Öffentlich Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau
(Kapitel 1202)

64.0

Die Bundesregierung erprobt im Bundesfernstraßenbau Öffentlich Private Partnerschaften. Sie sollen eine frühere Realisierung der Verkehrsprojekte sowie Effizienzgewinne bewirken.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat im Jahre 2009 Empfehlungen zu den Öffentlich Privaten Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau herausgegeben. Sie sollen dazu beitragen, diese Verkehrsprojekte wirtschaftlich zu gestalten.

64.1

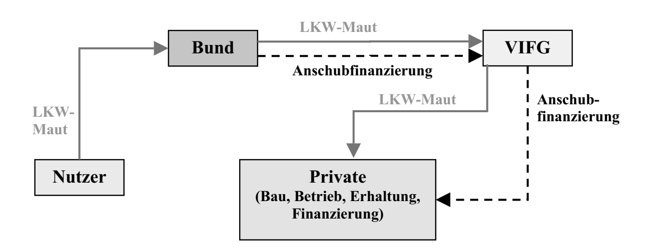
Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) erprobt Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) in den Varianten:

- A-Modell für den mehrstreifigen Bundesautobahnausbau
- F-Modell für den Bau von Brücken, Tunneln, Gebirgspässen und mehrstreifigen Bundesstraßen

Sie sollen eine frühere Realisierung der Verkehrsprojekte sowie Effizienzgewinne bewirken.

Beim A-Modell erhält ein privater Partner (Betreiber) eine Konzession mit der Verpflichtung, einen bestehenden Bundesautobahnabschnitt auf eigene Kosten auszubauen. Während der vertraglichen Laufzeit von 30 Jahren hat der Betreiber die Konzessionsstrecke zu betreiben und zu erhalten. Als Entgelt zahlt der Bund dem Betreiber über

die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) die auf seiner Konzessionsstrecke erzielten LKW-Maut-einnahmen. Darüber hinaus kann der Bund eine Anschubfinanzierung leisten. Deren Höhe bestimmt ein Vergabewettbewerb. Am Ende der Vertragslaufzeit gibt der Betreiber die Konzessionsstrecke an den Bund zurück.



Vereinfachte Darstellung der Struktur des A-Modells

Beim F-Modell baut, betreibt und unterhält der Betreiber eine Konzessionsstrecke auf eigene Kosten. Er erhält das Recht, von allen Nutzern Maut zu erheben, um seine Kosten zu refinanzieren. Wie beim A-Modell kann der Bund dem Betreiber eine Anschubfinanzierung gewähren, deren Höhe ein Vergabewettbewerb ermittelt.

Das Bundesministerium beauftragte in den vergangenen Jahren vier Projekte nach dem A-Modell mit geschätzten Projektkosten von 3,3 Mrd. Euro. Für verschiedene F-Modell-Projekte führte es Machbarkeitsstudien durch. Es hat im Jahre 2009 begonnen, weitere ÖPP-Projekte mit einem Bauvolumen von 1,5 Mrd. Euro auszuschreiben.

64.2

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat aufbauend auf Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes die Wirkungen der beiden ÖPP-Modelle untersucht.

Er bezweifelt, dass Projekte mit dem A-Modell früher realisiert werden:

- Dieses Modell ist eine reine Beschaffungsvariante. Es wird ausschließlich aus Haushaltsmitteln finanziert und schafft keine zusätzlichen Einnahmen, die eine frühere Realisierung ermöglichen würden.
- Die Vergabe von Projekten nach dem A-Modell im Verhandlungsverfahren dauert erheblich länger als die Ausschreibung im konventionellen Verfahren. Auch eine eventuell schnellere Bauausführung beim ÖPP-Projekt kann diesen Zeitverlust kaum ausgleichen.

Zudem beeinträchtigen folgende Faktoren die Wirtschaftlichkeit von A-Modellen:

- Der Betreiber hat höhere Finanzierungskosten als der Bund.
- Eine unausgewogene Risikoverteilung verteuert die Projekte.
- Es fallen beträchtliche Transaktionskosten für Informationsbeschaffung, juristische, technische und ökonomische Beratung, Ausschreibung, Vertragsgestaltung und Vertragskontrolle über die gesamte Vertragsdauer an.
- Technische Normen und detaillierte Planfeststellungsbeschlüsse schränken erwartete Effizienzgewinne des Betreibers beim Bau ein.
- Geringe Kostenanteile für den Betrieb und die Erhaltung im Verhältnis zu den Gesamtprojektkosten begrenzen die Einsparungsmöglichkeiten.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit künftiger A-Modelle hat der Bundesbeauftragte empfohlen,

- den privaten Finanzierungsanteil zu reduzieren,
- die Risikoverteilung zu optimieren sowie
- die Transaktionskosten durch Standardisierung der Verträge und Verfahrensabläufe zu senken.

F-Modell-Projekte scheiterten nach Ansicht des Bundesbeauftragten bisher an der Projektauswahl und -gestaltung. Rechtliche Schranken bei der Mautfestsetzung haben die Umsetzung von F-Modell-Projekten zusätzlich behindert. Der Bundesbeauftragte hat empfohlen,

- nur Projekte mit einem ausreichenden Verkehrsaufkommen auszuwählen,
- auf den Neu- und Ausbau von komfortablen Umfahrungsmöglichkeiten zu verzichten und
- das Risiko des Betreibers durch geänderte Vergütungsregelungen zu verringern.

64.3

Die Empfehlungen des Bundesbeauftragten zu ÖPP im Bundesfernstraßenbau sind in der Öffentlichkeit und in der Verwaltung auf breite Resonanz gestoßen. Der Bundesbeauftragte geht davon aus, dass das Bundesministerium seine Empfehlungen bei der Auswahl und Gestaltung von neuen ÖPP-Projekten beachtet.

64.4

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesbeauftragten in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen neuer ÖPP-Projekte einzubinden. Der Bundesbeauftragte wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob und inwieweit das Bundesministerium seinen Empfehlungen folgt.

65 8 Mio. Euro Einsparung beim Neubau der Bundesstraße 173
(Kapitel 1210)

65.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern haben auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den überhöhten Ausbaustandard für den Neubau der Bundesstraße 173 zwischen Lichtenfels und Kronach reduziert. Dadurch verringern sich die Baukosten um 8 Mio. Euro.

65.1

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) plant die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern (Straßenbauverwaltung) den vierstreifigen Neubau der Bundesstraße (B) 173 zwischen Lichtenfels und Kronach in mehreren Bauabschnitten (vgl. Abbildung). Sie wählte für die 23,8 km lange Neubaustrecke eine einheitliche Straßenbreite von 23 m. Die Baukosten schätzte die Straßenbauverwaltung im Dezember 2006 auf 155 Mio. Euro.

In der Planung für den Bauabschnitt Lichtenfels – Zettlitz sah die Straßenbauverwaltung u. a. folgende Maßnahmen vor:

- Sie plante, zwei Straßenbrücken zu Landschaftsbrücken auszubauen. Hierzu sollten die Straßenbrücken um 36,5 m bzw. 44,5 m verbreitert werden. Landschaftsbrücken verbinden Landschaftsräume, die durch Straßen getrennt sind.
- Sie beabsichtigte, Linksabbiegespuren auf der Kreisstraße 13 im Bereich der Anschlussstelle an die B 173 einzurichten. Dies hätte breitere Brücken über eine Bahnlinie und die neue B 173 bedingt.
- Sie sah vor, einen Geh- und Radweg entlang der Kreisstraße 13 im Bereich der Anschlussstelle an die B 173 zu bauen.



(© Bundesamt für Kartographie und Geodäsie)

Neubau der B 173 zwischen Lichtenfels und Kronach

65.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planung für den Neubau der B 173 geprüft. Er hat beanstandet, dass der Ausbau mit einer Breite von 23 m für die prognostizierte Verkehrsmenge zu groß bemessen ist. Er hat empfohlen, die Straßenbreite zu verringern. So lassen sich auch Eingriffe in den Naturhaushalt mindern.

Weitere Einsparungsmöglichkeiten hat der Bundesrechnungshof für den Bauabschnitt zwischen Lichtenfels und Zettlitz aufgezeigt:

- Verzichten kann die Straßenbauverwaltung auf die Verbreiterung der Straßenbrücken zu Landschaftsbrücken zum Schutz von Natur und Landschaft. Der landschaftspflegerische Begleitplan stellt hierfür keinen Bedarf fest.
- Die Straßenbauverwaltung sollte an der Anschlussstelle von der B 173 und der Kreisstraße 13 Kreisverkehre vorsehen. Sie könnte so auf die geplanten Linksabbiegespuren auf der Kreisstraße 13 verzichten. Dadurch könnte sie die Brücken über die Bahnlinie und die B 173 schmaler bauen.
- Den geplanten Geh- und Radweg an der Kreisstraße 13 im Bereich der Anschlussstelle mit der B 173 sollte sie nicht zulasten des Bundes bauen.

65.3

Das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltung sind den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie beabsichtigen,

- die Breite der B 173 zwischen Lichtenfels und Kronach auf 21 m zu verringern,
- die Straßenbrücken nicht zu Landschaftsbrücken auszubauen,
- die Anschlussstelle der B 173 mit der Kreisstraße 13 mit Kreisverkehren auszustatten und
- auf den Bau des Geh- und Radweges zulasten des Bundes zu verzichten.

Die Einsparungen für den Bund betragen nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes 8 Mio. Euro.

66 Beim Bau von Autobahnen mit erhöhten Naturschutzanforderungen werden 7,8 Mio. Euro gespart
(Kapitel 1210 Titel 741 18)

66.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung spart beim Neubau der Südharzautobahn 7,8 Mio. Euro. Zum Schutz von Wildtieren und Vögeln plante es Wände als Lärm- und Kollisionsschutz sowie Grünbrücken. Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes verzichtet es bei diesen Baumaßnahmen auf architektonische aufwendige Gestaltung, wählt preiswertere Materialien und berücksichtigt aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse.

66.1

Beim Bau neuer Straßen sollen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft grundsätzlich vermieden werden. Ist dies nicht möglich, sind sie auszugleichen. Dies kann besondere Bauwerke wie Grünbrücken, Tunnel, Über-

flughilfen oder Lärmschutzwände erforderlich machen. Wie die Bauwerke im Einzelnen ausgestaltet werden, wird bei der Planung entschieden. Dabei ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Es darf also nur das Notwendige so kostengünstig wie möglich gebaut werden.

Die Bundesautobahn von Göttingen nach Halle (A 38) und die Westumfahrung Halle (A 143) werden als sogenannte „Südharzautobahn“ neu gebaut. Zuständig für die Planung und den Bau des Verkehrsprojektes ist die DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) im Auftrag der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie des Bundes.

Der Bundesrechnungshof prüfte insbesondere die Planung der aus Gründen des Naturschutzes vorgesehenen Bauwerke. Er stellte dabei fest:

Die Westumfahrung Halle durchquert mehrere sensible Naturschutzgebiete. Die DEGES plante dort u. a. drei architektonisch aufwendig gestaltete Grünbrücken mit Gesamtkosten von 18,2 Mio. Euro. Durch die gewählte anspruchsvolle Konstruktion wären die Kosten der Grünbrücken je Meter Länge doppelt so hoch wie bei einer einfachen Konstruktion. Zwei dieser Brücken sollten nicht nur von Tieren, sondern gelegentlich auch von Fahrzeugen genutzt werden. Die Wirtschaftswege dafür sollten von dem durch die Wildtiere zu nutzenden Teil durch breite Erdwälle abgeschirmt werden. Durch diese Erdwälle wären die integrierten Wirtschaftswege auf den Grünbrücken drei- bis sechsmal so teuer wie separat gebaute Brücken für Wirtschaftswege.

Auf einer Talbrücke der Westumfahrung Halle sah die DEGES Lärmschutzwände für Vögel für 1,5 Mio. Euro vor. Über die Auswirkungen von Straßenlärm auf schutzbedürftige Vogelarten gab es vor der Planung nur wenig belastbare wissenschaftliche Untersuchungen. Zudem sollte die Lärmschutzwand nur wenige, nicht besonders lärmempfindliche Vogelarten schützen.

Auf einer Talbrücke der A 38 plante die DEGES Schutzwände als Überflughilfe für Fledermäuse, um deren Kollision mit Lastkraftwagen zu verhindern. Wegen der Gefahr des Vogelschlags sollten diese Schutzwände undurchsichtig sein. Die DEGES plante diese Überflughilfe zunächst als eine Lärmschutzwand aus teurem undurchsichtigen Acrylglas.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen

- für die drei aufwendig gestalteten Grünbrücken eine preiswertere Konstruktion zu wählen,
- die Auswirkung von Straßenlärm auf schutzbedürftige Vogelarten untersuchen zu lassen und ggf. auf Lärmschutzwände zu verzichten und
- bei der als Überflughilfe geplanten Schutzwand zu überprüfen, ob sie aus einem kostengünstigeren Material, z. B. aus Aluminium, gebaut werden kann.

66.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die DEGES haben die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie haben

- für die Grünbrücken preiswertere Konstruktionen gewählt. Darüber hinaus haben sie die Grünbrücken schmaler geplant. So konnten sie die Kosten im Vergleich zu den ursprünglich geplanten aufwendigen Konstruktionen um 6 Mio. Euro senken. Zudem wird sich die Bauzeit erheblich reduzieren;
- auf die 1,5 Mio. Euro teuren Lärmschutzwände für Vögel verzichtet. Die in Auftrag gegebene Untersuchung hat gezeigt, dass die wenigen betroffenen Vogelarten nicht so lärmempfindlich sind, dass sie durch Lärmschutzwände geschützt werden müssten;
- bei der Talbrücke an der A 38 preiswertere Materialien für die Überflughilfe ausgeschrieben. Das Ergebnis der Ausschreibung war um 0,3 Mio. Euro niedriger als die ursprüngliche Kostenberechnung.

66.4

Bei diesen Autobahnabschnitten mit besonders hohen Naturschutzanforderungen konnten die geplanten Ausgaben um insgesamt 7,8 Mio. Euro reduziert werden. Dieses Beispiel zeigt, dass die für die Planung von Straßenbaumaßnahmen Verantwortlichen erhebliche Baukosten einsparen können, wenn sie Maßnahmen auf das Notwendige beschränken und kostengünstige Alternativen wählen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

67 Verfahren zur Versorgung der Bundeswehrangehörigen mit Verpflegung verbessert
(Kapitel 1407 Titel 514 02)

67.0

Die Bundeswehr wird das Verfahren zur Versorgung mit Verpflegungsleistungen, die sie von Dritten beschafft, verbessern. Das Bundesministerium der Verteidigung stellt künftig die ordnungsgemäße lebensmittelrechtliche Überwachung sicher. Es hat zudem zugesagt, dass die vertragschließenden Stellen der Bundeswehr die Vergabebestimmungen einhalten, jeweils die Wirtschaftlichkeit der Beschaffung nachweisen und das Vertragscontrolling verbessern.

67.1

Die Bundeswehr bedient sich für die Gemeinschaftsverpflegung ihrer Soldatinnen und Soldaten externer Anbieter, wenn die Ausgabe von Truppenverpflegung nicht möglich oder unwirtschaftlich ist. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz, wie die Bundeswehr solche Verpflegungsleistungen beschafft.

Der Bundesrechnungshof stellte u. a. fest, dass die vertragschließenden Stellen Vergaberecht vielfach nicht beachteten. Sie verzichteten zudem weitgehend auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, obwohl Daten zu den Kosten der Truppenverpflegung verfügbar waren.

Die Verantwortlichen überwachten die Einhaltung der Verträge weder fachlich noch inhaltlich. Die bereit gestellte Verpflegung war zum Teil einseitig und entsprach schon deshalb nicht immer den vereinbarten ernährungsphysiologischen Anforderungen.

Die vorgeschriebene regelmäßige lebensmittelrechtliche Überwachung der Lieferbetriebe durch Sanitätseinrichtungen war lückenhaft.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, bei der externen Beschaffung von Gemeinschaftsverpflegung stets Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzusehen. Es sollte ferner die Einhaltung der vergaberechtlichen und lebensmittelhygienischen Bestimmungen sowie der vereinbarten ernährungsphysiologischen Anforderungen an die Verpflegung sicherstellen.

Die Zusammenarbeit der verantwortlichen Dienststellen sollte es verbessern.

67.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Bundeswehr insbesondere angewiesen, die Vergabebestimmungen zu beachten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und die Beschaffungsverträge nach einem Muster zu gestalten. Für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen soll die Bundeswehr einen Standard entwickeln.

Die Änderungen im Beschaffungsverfahren stellen sicher, dass die Bundeswehr Gemeinschaftsverpflegung über Dritte künftig wirtschaftlich und in besserer Qualität bereitstellt. Der Bundesrechnungshof erwartet zudem günstigere Beschaffungsbedingungen durch verbesserten Wettbewerb, wenn die Bundeswehr die vergaberechtlichen Bestimmungen beachtet.

68 Einsparungen durch Auflösung einer Außenstelle des Wehrwissenschaftlichen Instituts für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe Erding

(Kapitel 1404 Titel 422 01, 425 01, 426 01 und Kapitel 1412 Titel 558 11, 558 13, 517 01)

68.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Außenstelle Heimerzheim des Wehrwissenschaftlichen Instituts für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe in Erding aufgelöst und deren Aufgaben zur Wehrtechnischen Dienststelle 91 in Meppen verlagert. Hierdurch kann es Dienstposten sowie Betriebskosten einsparen. Zudem verzichtete es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf seine Planung, 19 Mio. Euro in die Liegenschaft Heimerzheim zu investieren.

68.1

Die Bundeswehr erforschte in der Außenstelle Heimerzheim des Wehrwissenschaftlichen Instituts für Werk-, Explosiv- und Betriebsstoffe wissenschaftliche Grundlagen von Explosivstoffen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sie Investitionen in die Liegenschaft Heimerzheim in Höhe von 19 Mio. Euro plante. Gleichzeitig überlegte sie, den Standort Heimerzheim aufzugeben und die Aufgaben zur Wehrtechnischen Dienststelle 91 in Meppen zu verlagern.

68.2

Der Bundesrechnungshof wies auf Aufgabenüberschneidungen zwischen der Außenstelle Heimerzheim und der Wehrtechnischen Dienststelle 91 hin. Er unterstrich die Synergieeffekte einer Zusammenlegung und bestärkte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) darin, den Standort Heimerzheim aufzugeben. Er forderte das Bundesministerium auf, vor einer endgültigen Entscheidung über die Zukunft des Standorts nicht in die Liegenschaft zu investieren.

68.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Nach einer internen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es im Februar 2009 die Außenstelle Heimerzheim aufgelöst und ihre Aufgaben zur Wehrtechnischen Dienststelle 91 verlagert.

68.4

Durch diese Maßnahme konnte das Bundesministerium geplante Investitionen in die Liegenschaft in Höhe von 19 Mio. Euro vermeiden. Außerdem spart es Liegenschaftsbetriebskosten von jährlich 1,4 Mio. Euro ein. Durch die Synergieeffekte können künftig 28 Dienstposten entfallen.

69 Bundeswehr verzichtet auf weitere Investitionen in ein nicht anforderungsgerechtes IT-System

(Kapitel 1414 Titel 554 02 und 553 01)

69.0

Das IT-System „IRIS“ zur zentralen Steuerung des Fernmeldesystems des Heeres erfüllte die Anforderungen der Anwender nicht ausreichend. Das Bundesministerium der Verteidigung hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Projekt abgebrochen.

69.1

Das Fernmeldesystem des Heeres besteht aus mehreren Teilsystemen, darunter ein Richtfunksystem. Um diese Teilsysteme zu steuern und ihren Einsatz zu planen, hatte die Bundeswehr ein IT-System „Integrierte Rechnergestützte Informationsübertragungs-Steuerung und Netzführung für das Fernmeldesystem Heer“ (IRIS) entwickelt. Aufgrund geänderter Rahmenbedingungen, z. B. dem Einsatz anderer Hardware, wollte die Bundeswehr das IT-System anpassen und es um zusätzliche Funktionen erweitern. Für die Weiterentwicklung und die 15-jährige Nutzung des Systems plante sie insgesamt 12,3 Mio. Euro ein.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat das Projekt untersucht und beanstandet, dass IRIS die Anwenderanforderungen nur unzureichend erfüllt. Nach seiner Auffassung können die bestehenden Defizite auch durch ein angepasstes und erweitertes System nicht vollständig beseitigt werden. So wird z. B. ein automatischer Informationsaustausch mit anderen Systemen nicht unterstützt. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, das Projekt IRIS abzubrechen und den künftigen Bedarf an systemübergreifender IT-Unterstützung zu ermitteln.

69.3

Das Bundesministerium der Verteidigung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat das Projekt IRIS abgebrochen und wird Überlegungen zum künftigen Bedarf an systemübergreifender IT-Unterstützung anstellen. Hierfür kann es die freigewordenen 12,3 Mio. Euro verwenden.

70 Bundeswehr reduziert die Anzahl ihrer Funkgeräte und verzichtet auf teure Reparaturen

(Kapitel 1409 Titel 553 04)

70.0

Die Bundeswehr hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Anzahl ihrer Funkgeräte des Typs PRC 2200 deutlich vermindert. Zudem verzichtet sie auf teure Reparaturen von Funkgeräten durch die Industrie. Dadurch spart sie rund 1,5 Mio. Euro. Sie hat außerdem die Funkgeräte sowie die Auflagen zu deren Nutzung überprüft, um mögliche Sicherheitsgefährdungen auszuschließen.

70.1

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr viele ihrer 683 Funkgeräte des Typs PRC 2200 nicht nutzte. Sie ließ die Funkgeräte durch die Industrie reparieren und setzte ihre eigenen Instandsetzungskapazitäten nicht ein. Sie plante bis zum Ende der Nutzungsphase der Geräte im Jahre 2015 Ausgaben von rund 1,5 Mio. Euro für Reparaturen.

Der Bundesrechnungshof wies die Bundeswehr ferner auf sicherheitsrelevante Eigenschaften der Funkgeräte hin.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen, den Bedarf zu prüfen. Er hat beanstandet, dass sie defekte Geräte durch die Industrie reparieren lässt, statt eigene Instandsetzungskapazitäten zu nutzen.

Er hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, die Funkgeräte auf sicherheitsrelevante Eigenschaften überprüfen zu lassen.

70.3

Die Bundeswehr hat den Bedarf an Funkgeräten neu bewertet. Statt 683 benötigt sie nur noch rund 400 Funkgeräte. Sie nutzt für Instandsetzungen eigene Kapazitäten und vergibt keine Reparaturaufträge mehr an die Industrie.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes seien die Funkgeräte sowie die Auflagen zu deren Nutzung überprüft worden. Dabei hätten sich die vom Bundesrechnungshof festgestellten sicherheitsrelevanten Eigenschaften bestätigt. Die vorhandenen Auflagen für den Einsatz der Funkgeräte seien aber ausreichend.

70.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium veranlassten Maßnahmen für geeignet, die Funkgeräte bis zum Ende ihrer Nutzungsdauer wirtschaftlich einsetzen zu können. Indem die Bundeswehr die Anzahl der eingesetzten Funkgeräte reduziert hat und eigene Instandsetzungskapazitäten nutzt, spart sie bis zum Jahre 2015 rund 1,5 Mio. Euro.

Bundesministerium für Gesundheit

(Einzelplan 15)

71 Zusammenarbeit der Krankenkassen bei der Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen soll verbessert werden

(Kapitel 1502 Titel 636 06)

71.0

Das Bundesministerium für Gesundheit will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen und mit dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen Lösungen für eine bessere Zusammenarbeit der Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen erarbeiten. Für den Austausch personenbezogener Daten zwischen den Stellen strebt das Bundesministerium für Gesundheit aus Gründen des Datenschutzes die vom Bundesrechnungshof empfohlene gesetzliche Klarstellung an.

71.1

Die Krankenkassen sowie die Kassenärztlichen Vereinigungen haben nach den gesetzlichen Vorgaben Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen (Stellen) eingerichtet. Die Stellen sollen Unregelmäßigkeiten und die rechts- und zweckwidrige Verwendung von Finanzmitteln im Gesundheitswesen aufdecken. Sie werden z. B. tätig, wenn der Verdacht auf Abrechnungsbetrug besteht, gefälschte Rezepte im Umlauf sind oder Krankenversicherungskarten verliehen wurden. Überwiegend wurden die Stellen aufgrund eigener Recherchen oder Hinweisen aus den Leistungsabteilungen ihrer Krankenkassen tätig. Hinweise kamen auch von Versicherten.

Die Krankenkassen sind gesetzlich verpflichtet, bei der Bekämpfung von Fehlverhalten innerhalb einer Kassenart, z. B. der Allgemeinen Ortskrankenkassen, Ersatzkassen und Betriebskrankenkassen, ferner über die Grenzen einer Kassenart hinaus und mit den Kassenärztlichen Vereinigungen zusammenzuarbeiten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung fest, dass die Stellen innerhalb einer Kassenart gelegentlich, über die Grenzen der Kassenarten hinaus nur selten zusammenarbeiteten. Auch mit den Kassenärztlichen Vereinigungen tauschten sich Krankenkassen nur in wenigen Fällen aus.

Einige Stellen weigerten sich unter Berufung auf den Datenschutz, bei Fällen von Fehlverhalten personenbezogene Daten an andere Stellen weiterzuleiten.

Über Arbeit und Ergebnisse der Stellen berichten die Vorstände der Krankenkassen alle zwei Jahre ihren Verwaltungsräten. Die Berichte waren von unterschiedlicher Qualität. Oft war nicht erkennbar, ob die Vorstände über dieselben Vorgänge berichteten, die verschiedene Stellen geprüft hatten. In den Berichten wurden zudem Erstattungen als Ergebnisse der Stellen dargestellt, obwohl sie die Innenrevisionen der Krankenkassen geltend gemacht hatten. Andere erwähnten derartige Fälle in ihren Berichten nicht. Auch war den Berichten nicht zu entnehmen, ob Erstattungen von ihnen allein oder gemeinsam mit anderen realisiert worden waren.

Die Krankenkassen legen die Berichte ihren Aufsichtsbehörden vor, die sie an das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) weiterleiten. Auf dieser Grundlage wollte das Bundesministerium dem Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages über die Tätigkeit der Stellen berichten. Wegen der unterschiedlichen Inhalte konnte das Bundesministerium die Berichte aber nicht zusammenfassend auswerten.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Stellen innerhalb einer Kassenart und mit Stellen anderer Kassenarten nicht ausreichend zusammenarbeiten. Dies wäre notwendig, da z. B. Leistungserbringer in aller Regel mit Kassen verschiedener Kassenarten abrechnen. Zudem hat der Bundesrechnungshof an die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit zwischen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen erinnert. Nur wenn alle Beteiligten zusammenarbeiten, können die Missstände wirksam bekämpft werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium auch empfohlen, über den Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband), der zentralen Interessenvertretung der Krankenkassen, auf die Einrichtung kassenartenübergreifender Prüfgruppen hinzuwirken.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Zweifel einiger Stellen an der Zulässigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten zu vermeidbaren Problemen bei der Zusammenarbeit führen. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, eine gesetzliche Regelung vorzuschlagen, die die Zulässigkeit des Datenaustausches klarstellt.

Der Bundesrechnungshof hat ferner kritisiert, dass die Berichte der Krankenkassen nur schwer verglichen und ausgewertet werden können, da sie zu unterschiedlich sind. Ein Überblick über die Arbeit der Stellen kann damit nicht gewonnen werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, bei den Aufsichtsbehörden sowie über den GKV-Spitzenverband darauf hinzuwirken, dass die Berichte standardisiert werden.

71.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es will gemeinsam mit dem GKV-Spitzenverband nach Lösungen für eine bessere Zusammenarbeit der Stellen auch über die Grenzen einer Kassenart hinaus suchen. Da auch das Bundesministerium den Austausch personenbezogener Daten zwischen den Stellen für notwendig hält, will es sich für eine gesetzliche Klarstellung einsetzen. Auch will es gemeinsam mit dem GKV-Spitzenverband für die Berichte einen Standard erarbeiten, damit sie vergleichbar werden.

71.4

Wenn das Bundesministerium Lösungen für die bessere Zusammenarbeit der Stellen erarbeitet, kann die Arbeit der Stellen deutlich verbessert und ein möglicher Missbrauch im Gesundheitswesen stärker bekämpft werden. Das standardisierte Berichtswesen ermöglicht es, die Arbeit der Stellen umfassend zu beurteilen und Schwachstellen zu beseitigen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

72 Bundesamt für Strahlenschutz will den IT-Einsatz besser planen
(Kapitel 1607 Titelgruppe 55)

72.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesamt für Strahlenschutz mit einem fachübergreifenden Gremium die IT-Gesamtplanung und -Koordinierung umgehend verbessern. Außerdem will es die Lücken im IT-Sicherheitskonzept beseitigen.

72.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz im Jahre 2008 den Einsatz von IT im Bundesamt für Strahlenschutz (Bundesamt). Dabei zeigte sich, dass das Bundesamt die in einer Prüfung aus dem Jahre 2000 kritisierten Mängel seiner IT immer noch nicht ganz beseitigt hatte. Die Beseitigung dieser IT-Mängel hatte das dem Bundesamt vorgesetzte Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahre 2003 dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für Ende 2006 zugesagt.

Der Bundesrechnungshof stellte nunmehr fest, dass ein abteilungs- und fachthemenübergreifendes Gremium sowie Regelungen und Dienstanweisungen zur Koordinierung der IT fehlten. Zwar hatte das Bundesamt von Anfang 2004 bis Dezember 2006 ein Projekt „Stabsstelle-IT" durchgeführt und nach dem Projektabschluss aus der „Stabsstelle-IT" die „Arbeitsgruppe Informationstechnik" gebildet. Deren Zuständigkeit umfasste aber nicht die abteilungs- und fachthemenübergreifende Planung.

Das Verzeichnis der IT-Arbeitsplätze und der Hardware- und Software-Ausstattung des Bundesamtes war unvollständig. Zwei unabhängig voneinander arbeitende Stellen inventarisierten die Hard- und Software, glichen aber ihre Daten nicht ab. Anhand der eingegebenen Daten ließ sich nicht feststellen, über welchen Zeitraum das Bundesamt Hardware tatsächlich nutzte.

Weiterhin wies das IT-Sicherheitskonzept nach wie vor Lücken auf. Das Bundesamt hatte das über 15 Jahre alte IT-Sicherheitskonzept nur teilweise fortgeschrieben. Einen IT-Sicherheitsbeauftragten hatte es nicht benannt.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dem Bundesamt Strukturen fehlten, um abteilungsübergreifend den IT-Einsatz zu koordinieren und über die IT-Gesamtplanung zu entscheiden. Darüber hinaus hat er das IT-Sicherheitskonzept als unzureichend kritisiert.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt ferner aufgefordert, verlässliche Daten über seinen IT-Bestand nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zu führen.

72.3

Das Bundesamt hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat in einem ersten Schritt ein fachübergreifendes Gremium zur IT-Gesamtplanung und -Koordinierung eingerichtet, dem ab Juli 2009 auch der neue Leiter der IT angehört. Ein IT-Sicherheitsbeauftragter ist seit Februar 2009 bestellt.

Das Bundesamt hat ferner zugesagt, den IT-Bestand nach den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung zu führen. Die Lücken im IT-Sicherheitskonzept will es in der zweiten Jahreshälfte 2009 beseitigen.

72.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesamt ein fachübergreifendes Gremium zur IT-Gesamtplanung und -Koordinierung eingerichtet hat. Er geht davon aus, dass dieses umgehend seine Arbeit aufnehmen wird.

Die Probleme mit der nicht ordnungsgemäßen Bestandsführung und dem IT-Sicherheitskonzept sollte das Bundesamt rasch beseitigen.

Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit überprüfen, wie das Bundesamt die angekündigten Maßnahmen umgesetzt hat.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

73 Bundesministerium will unwirtschaftliche Miete von IT-Geräten nicht mehr zulassen
(Kapitel 2302)

73.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesentwicklungsministerium die unwirtschaftliche Miete von IT-Geräten nicht mehr zulassen. Eine von ihm geförderte Fortbildungseinrichtung gab funktionstüchtige IT-Geräte vorzeitig an den Vermieter zurück. Der Schaden betrug 210 000 Euro.

73.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den Einsatz der Informationstechnik bei einer Fortbildungseinrichtung, die vom Bundesentwicklungsministerium gefördert wird. Dabei stellte er fest:

Die Fortbildungseinrichtung schloss im Jahre 2006 einen Mietvertrag über rund 900 Arbeitsplatzcomputer mit einer Laufzeit von drei Jahren. Ein Jahr später schloss sie einen weiteren Mietvertrag für rund 400 Arbeitsplatzcomputer, der vom Bedarf nicht begründet war. Dabei gab sie viele der im Jahre 2006 gemieteten und voll funktionstüchtigen Geräte zurück. An den Vermieter musste sie für die Restlaufzeit von zwei Jahren aber noch insgesamt 210 000 Euro Miete zahlen.

Im Jahr zuvor hatte der Bundesrechnungshof im Bundesentwicklungsministerium ein ähnliches Modell wie bei den Mietverträgen aus den Jahren 2006 und 2007 beanstandet und darüber in seinen Bemerkungen 2006 berichtet. Deshalb forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) das Bundesentwicklungsministerium Anfang März 2007 auf, bestehende Mietverträge alsbald zu kündigen. Es sollte die Geräte, sofern

wirtschaftlich möglich, zum Restwert erwerben. Neue Miet- oder Leasingverträge sollte es nur abschließen, wenn diese wirtschaftlich sind. Hierzu sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich, die nach den Vorgaben des Bundesfinanzministeriums zu erstellen sind. Zudem sollte es seine Arbeitsplatzcomputer, wie vom Rechnungsprüfungsausschuss seit längerem für die Bundesverwaltung gefordert, mindestens fünf Jahre einsetzen. Es sollte darauf achten, dass auch die von ihm geförderten Einrichtungen dieser Forderung nachkommen.

Vier Tage nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses schloss die Fortbildungseinrichtung den neuen Mietvertrag ab. Nach elf Tagen unterrichtete das Bundesentwicklungsministerium seine von ihm geförderten Einrichtungen über den Beschluss.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesentwicklungsministerium die von ihm geförderten Einrichtungen nicht früher auf die Problematik der unwirtschaftlichen Miete von Arbeitsplatzcomputern hingewiesen hat. So hätte es entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes im Jahre 2006 die Einrichtungen auffordern müssen, auf derartige Mietmodelle zunächst zu verzichten, um der Entscheidung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht vorzugreifen. Da es dies unterlassen hat, hätte es zumindest den Einrichtungen dessen Beschluss sofort bekannt geben müssen. Damit hätte es die unwirtschaftliche Miete der Arbeitsplatzcomputer durch die Fortbildungseinrichtung verhindern können. Die Zahlung von 210 000 Euro für den Ersatz der vorzeitig zurückgegebenen, noch voll funktionstüchtigen Geräte hätte es so ebenfalls vermeiden können.

73.3

Das Bundesentwicklungsministerium hat erklärt, der Austausch der erst ein Jahr zuvor gemieteten IT-Geräte bei der Fortbildungseinrichtung sei aus technischen Gründen zur Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft und Systemsicherheit im Jahre 2007 dringend erforderlich gewesen. Dies sei bei der Vertragsverlängerung im Jahre 2006 noch nicht erkennbar gewesen. So habe der Softwarehersteller im Jahre 2007 für die damals bei der Fortbildungseinrichtung eingesetzte Betriebssystemsoftware kurzfristig seine Unterstützung (Support) gekündigt und Sicherheitsupdates und Softwareupdates eingestellt. Dadurch sei die Unterstützung bei Problemen nicht mehr gewährleistet gewesen.

Zum Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses sei man bis zu dessen Sitzung der Auffassung gewesen, dass dieser die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung über die dreijährige Nutzungsdauer als „akzeptabel und für eine oberste Bundesbehörde angemessen“ ansehen würde. Zudem sei für privatwirtschaftlich organisierte Einrichtungen unter steuerlichen Gesichtspunkten eine dreijährige Nutzungsdauer üblich und zulässig. Diese habe man als wirtschaftlich angesehen. Außerdem hätten die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 2006 lediglich das Bundesentwicklungsministerium betroffen. Die Fortbildungseinrichtung habe die IT-Geräte in Unkenntnis des Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses neu gemietet und bis dahin „analog zum Leasingverfahren im Bundesentwicklungsministerium“ davon ausgehen können, dass der Gerätetausch wirtschaftlich sei.

Das Bundesentwicklungsministerium hat nach einer neuerlichen Untersuchung jedoch eingeräumt, dass es die Fortbildungseinrichtung unterlassen habe, die Anrechnung der zu zahlenden Miete für die zurückgegebenen Geräte auf die Zahlungen für die neuen Geräte schriftlich zu vereinbaren. Es bedauere, dass dadurch Ausgaben entstanden seien, die hätten vermieden werden können. Eine Mitverantwortung daran sehe man jedoch nicht.

Aufgrund des aufgezeigten Falles und der vom Bundesrechnungshof geäußerten Kritik werde das Bundesentwicklungsministerium die von ihm geförderten Einrichtungen über schwebende Prüfungsverfahren beim Rechnungsprüfungsausschuss, soweit sie die Einrichtungen des Bundesentwicklungsministeriums betreffen, informieren. Es werde dafür sorgen, dass daraus resultierende Rechnungsprüfungsausschussbeschlüsse diesen unverzüglich zugeleitet würden.

73.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigen die angeführten Gründe die Rückgabe von erst im Jahr zuvor gemieteten Geräten nicht. So hatte die Fortbildungseinrichtung steuerliche Gesichtspunkte nicht in ihre Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einfließen lassen. Es trifft auch nicht zu, dass ein Gerätetausch wegen der kurzfristigen Aufkündigung des Supports für das Betriebssystem im Jahre 2007 und notwendiger Migrationen notwendig war. Der Softwarehersteller stellte zwar den sogenannten Mainstream-Support bereits im Jahre 2005 ein. Er hält aber seitdem einen sogenannten Extended-Support noch bis zum Jahre 2010 aufrecht, der kostenpflichtigen Support und kostenlose Sicherheitsupdates umfasst. Somit war das Supportverhalten des Softwareherstellers planbar und die Aufrechterhaltung der Betriebsbereitschaft und Systemsicherheit war nicht gefährdet. Notwendige Migrationen hätten ebenfalls rechtzeitig berücksichtigt werden können und müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesentwicklungsministerium die unwirtschaftliche Miete der Arbeitsplatzcomputer bei der Fortbildungseinrichtung hätte verhindern können. Er erkennt aber an, dass das Bundesentwicklungsministerium die von ihm geförderten Einrichtungen künftig rechtzeitig informieren will, sodass sich ein solcher Fall nicht wiederholt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

74 Internationale Zusammenarbeit zeigt Ansätze für eine verbesserte Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung auf
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

74.0

Die Rechnungshöfe der Niederlande, Belgiens und Deutschlands haben gemeinsam geprüft, wie der grenzüberschreitende Umsatzsteuerbetrug bekämpft wird. In ihrem Bericht haben sie dazu konkrete Verbesserungen vorgeschlagen.

74.1

Die EU-Mitgliedstaaten besitzen ein gemeinsames Umsatzsteuersystem. Seit der Schaffung des Europäischen Binnenmarkts im Jahre 1993 können Waren innerhalb des Binnenmarkts frei gehandelt werden. Die Grenzkontrollen wurden abgeschafft. Es wurde ein sogenanntes Umsatzsteuerübergangssystem eingeführt, wonach der Warenverkehr in andere Mitgliedstaaten von der Umsatzsteuer befreit ist. Um von der Umsatzsteuer befreit zu werden, muss der Unternehmer eine gültige Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (USt-IdNr.) haben. Zudem muss er nachweisen können, dass sein Geschäftspartner ebenfalls über eine gültige USt-IdNr. verfügt. Zusätzlich zur Umsatzsteuererklärung und zur besseren Kontrolle haben Unternehmer Erklärungen über ihre innergemeinschaftlichen Warenlieferungen abzugeben (Zusammenfassende Meldungen).

Eine ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung setzt voraus, dass die Steuerverwaltung über den jeweiligen innergemeinschaftlichen Waren- und Dienstleistungsverkehr informiert ist. Die Steuerverwaltung legt dazu die Angaben der Unternehmer in ihren Umsatzsteuer-Voranmeldungen zugrunde und überprüft sie insbesondere anhand von Buch- und Belegnachweisen.

Die Rechnungshöfe der Niederlande, Belgiens und Deutschlands prüften gemeinsam das Thema „Innergemeinschaftlicher Umsatzsteuerbetrug“. Sie griffen damit ein Ergebnis des VI. Kongresses der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden in Bonn auf, wonach die Obersten Rechnungskontrollbehörden die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit verstärkt nutzen wollen. Sie untersuchten, ob die von den Steuerverwaltungen eingesetzten Instrumente geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Umsatzsteuerbetrug wirksam zu bekämpfen.

Ihre gemeinsame Prüfung erstreckte sich dabei auf die

- Prävention (Einschränkung der Betrugsmöglichkeiten) mit Blick auf den potenziellen Missbrauch von USt-IdNrn.,
- Aufdeckung (Risikoanalyse, Überwachung und Prüfung) mit Schwerpunkt auf die Behandlung von Prüfhinweisen und den internationalen Informationsaustausch,
- Strafverfolgung (Steuerfahndung, Ermittlungsverfahren, Strafverfolgung und Ahndung) mit Schwerpunkt auf die Organisation von Ermittlungen und Strafverfahren in Betrugsfällen. Weiterer Schwerpunkt sollten Managementinformationen aus der Analyse von Prüfungsergebnissen, Ermittlungen und der steuerlichen Behandlung der aufgedeckten Fälle sein.

74.2

Die Rechnungshöfe stellten fest, dass eine wirksame Kontrolle und Betrugsbekämpfung bei der Umsatzsteuer vorbeugend ansetzen muss. Dazu müsste das Betrugsrisiko analysiert werden, bevor die USt-IdNr. erteilt wird. Nach deren Vergabe sollte der Schwerpunkt auf die Früherkennung von Missbrauchsfällen gelegt werden.

Außerdem sollten die Informationssysteme verbessert werden. Dies ist notwendig, um so schnell wie möglich Prüfhinweise (risikoorientierte Fallauswahl) zu erhalten. Eine sorgfältige Bearbeitung von Prüfhinweisen aus den Zusammenfassenden Meldungen und aus den Umsatzsteuererklärungen kann helfen, Umsatzsteuerbetrug aufzudecken. Für die Betrugsbekämpfung sollten alle nationalen und internationalen Möglichkeiten genutzt werden wie

- das Mehrwertsteuer-Informations-Austausch-System (MIAS) zur Verifizierung von USt-IdNrn. bei innergemeinschaftlichen Lieferungen und zur Bearbeitung der Zusammenfassenden Meldungen,
- der internationale Informationsaustausch mittels Auskunftsersuchen und Spontanauskünften,
- die Nutzung von Risikomanagementsystemen in Verbindung mit MIAS und den von den Unternehmern abzugebenden Umsatzsteuererklärungen.

Für eine wirkungsvolle Strafverfolgung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Ermittlungs- bzw. Strafverfolgungsbehörden und der Steuerverwaltung erforderlich. Hierfür benötigen die Behörden das entsprechende Personal mit aktuellem Fachwissen und Erfahrung.

74.3

Die drei Rechnungshöfe haben ihre Erkenntnisse in einem gemeinsamen Bericht veröffentlicht, der im Internet abrufbar ist (http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/vat-deutsch.pdf).

Ihre Erkenntnisse können alle Steuerwaltungen in der EU nutzen und so den Umsatzsteuerbetrug besser bekämpfen.

75 Internationale Zusammenarbeit stärkt Position des Bundesrechnungshofes zu Steuersubventionen
(Kapitel 6001 Anlage 2)

75.0

Die Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden hat angeregt, bei der Einführung von

Steuersubventionen eindeutige und überprüfbare Ziele festzulegen und regelmäßig über alle Steuersubventionen zu berichten. So kann deren Wirksamkeit verbessert und ihrem Missbrauch vorgebeugt werden. Die Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden konnte sich bei ihren Empfehlungen auf Ergebnisse stützen, die von 18 Rechnungshöfen gemeinsam erarbeitet worden sind.

75.1

In einem sich durch die Erweiterung der Europäischen Union und die fortschreitende Globalisierung verändernden Europa stehen die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden (Rechnungshöfe) zunehmend vor vergleichbaren Herausforderungen. Nationale Grenzen verwischen; vergleichende Erkenntnisse über Probleme und ihre Lösungsansätze in den verschiedenen Ländern gewinnen an Bedeutung. Auf Anregung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes sprach sich der VI. Kongress der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (EUROSAI) im Juni 2005 für eine abgestimmte Prüfung steuerlicher Subventionen aus. An dieser Prüfung konnten alle EUROSAI-Mitglieder teilnehmen.

Die Rechnungshöfe Dänemarks, Deutschlands, Finnlands, Frankreichs, Islands, Italiens, Lettlands, Litauens, der Niederlande, Polens, Rumäniens, der Russischen Föderation, Schwedens, der Schweiz, der Slowakischen Republik, Ungarns, des Vereinigten Königreichs und Zyperns führten die parallelen Prüfungen in ihren Ländern eigenständig durch. Schwerpunkte waren die Transparenz der Berichterstattung, körperschaftsteuerliche Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen sowie der ermäßigte Umsatzsteuersatz. Umfang, Methodik und Ablauf legten die Rechnungshöfe nach eigenem Ermessen fest. Über ihre Prüfungserkenntnisse informierten sie sich fortlaufend.

Die Rechnungshöfe verstanden Steuersubventionen übereinstimmend als Einnahmen mindernde Steuervergünstigungen wie Steuerbefreiungen, Steuerfreibeträge oder ermäßigte Steuersätze. Sie folgten mit dieser Definition einer Empfehlung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Prüfung einer Steuersubvention war in fast allen teilnehmenden Ländern auf die staatliche Ebene beschränkt. Während im Regelfall die bestimmungsgemäße Verwendung von direkten Subventionen bei Bedarf auch beim Empfänger geprüft werden konnte, gab es ein vergleichbares Prüfungsrecht bei Steuersubventionen nicht.

Als Ergebnisse ihrer Prüfungen stellten die Rechnungshöfe fest:

- In allen Ländern waren Steuersubventionen als steuerliche Ausnahmeregelung durch Gesetz zu normieren. Die jeweiligen nationalen Vorschriften für die Gesetzgebung, z. B. zur Zielbeschreibung, zu Kosten und Nutzen oder zu einer Evaluation der Wirkungen, waren dabei zu beachten. Regelungen über eine Berichterstattung, wie Steuersubventionen wirkten, lagen nicht in allen Ländern vor.
- Bei den körperschaftsteuerlichen Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen wurden in den nationalen Gesetzgebungsverfahren Ziele und geschätzte finanzielle Auswirkungen dokumentiert. Die Zielbeschreibungen waren häufig so allgemein, dass die Zielerreichung nicht messbar war. Außerdem gab es regelmäßig keine Untersuchungen dazu, ob Alternativen zu den Steuersubventionen bestanden oder ob diese zu befristen wären. Meist wurden die Verwaltungskosten nicht ermittelt, sodass die Wirtschaftlichkeit der Steuersubvention insgesamt nicht beurteilt werden konnte.
- Bei der Umsatzsteuer war der Nutzen des ermäßigten Steuersatzes häufig nicht feststellbar. Ob die beabsichtigte Zielgruppe von der Steuersubvention profitierte, blieb vielfach unklar. Bei einzelnen Umsatzsteuerermäßigungen gab es – auch wegen erheblicher Abgrenzungsschwierigkeiten – Mitnahmeeffekte und missbräuchliche Gestaltungen.

75.2

Die Rechnungshöfe gaben folgende Empfehlungen:

- Gesetzgebung
  Die Ziele von Steuersubventionen sollten klar umschrieben und überprüfbar sein. In geeigneten Fällen können befristete Steuersubventionen sinnvoll sein. Andere Förderhilfen sollten berücksichtigt und die Gesetzesfolgen abgeschätzt werden.
- Berichterstattung
  Die Subventionsberichterstattung sollte die tatsächlichen Einnahmeausfälle durch Steuersubventionen beziffern. Es sollte regelmäßig, am besten jährlich, berichtet werden. Weitere aussagekräftige Daten, wie die Verwaltungskosten sowie die geschätzten und tatsächlichen Steuermindereinnahmen, sollten in die Berichte aufgenommen werden.
- Evaluierung
  Evaluierungen sollten regelmäßig durchgeführt werden, um die Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zielerreichung der Steuersubventionen zu kontrollieren.

Steuersubventionen begünstigen wenige Empfänger zulasten aller Steuerpflichtigen. Dieser Belastung muss nach Auffassung der beteiligten Rechnungshöfe eine erhöhte Transparenz gegenüberstehen, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der steuerlichen Ausnahmeregelungen offenlegt.

75.3

Die Rechnungshöfe haben die Berichte mit ihren nationalen Stellen erörtert. Sie haben unabhängig voneinander ihre Parlamente oder Regierungen über die Ergebnisse ihrer nationalen Prüfungen unterrichtet. Die meisten Rechnungshöfe veröffentlichten ihre Prüfungsberichte. Den

Gesamtbericht über die Ergebnisse der abgestimmten Prüfung von Steuersubventionen nahmen die Teilnehmer am VII. EUROSAI-Kongress im Juni 2008 zur Kenntnis.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung in mehreren Berichten über seine Prüfungsergebnisse informiert. Im April 2008 hat er die Öffentlichkeit und den Deutschen Bundestag in einem Bericht nach § 99 BHO über die Transparenz von Steuersubventionen unterrichtet. Dabei konnte er sich mit seinen Empfehlungen auch auf die Feststellungen und Empfehlungen aus der abgestimmten Prüfung stützen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat sich im Herbst 2008 mit dem Bericht befasst. Auf seine Empfehlung hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Dezember 2008 das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, vermehrt die Auswirkungen von Steuersubventionen zu untersuchen und im Subventionsbericht über die Ergebnisse zu berichten. Das Bundesministerium hat zugesagt, dies mit der Vorlage des 22. Subventionsberichts im Herbst 2009 zu tun.

75.4

Die 18 beteiligten Rechnungshöfe haben trotz unterschiedlicher Steuersysteme in der abgestimmten Prüfung ähnliche Probleme und Missstände bei Steuersubventionen festgestellt. Das gemeinsame Vorgehen der Rechnungshöfe hat den internationalen Erfahrungsaustausch gefördert. Die gemeinsamen Erkenntnisse stärken die jeweiligen nationalen Rechnungshöfe bei der Diskussion ihrer Feststellungen und Empfehlungen mit den nationalen Stellen. Damit können die Rechnungshöfe ihren Beratungsauftrag besser erfüllen.

76 Ordnungswidrigkeiten bei der Umsatzsteuer werden künftig stärker verfolgt
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

76.0

Die Finanzämter verfolgen Ordnungswidrigkeiten bei der Umsatzsteuer häufig nicht. Das Bundesministerium der Finanzen will eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzen und die Bestimmungen im Umsatzsteuergesetz grundlegend prüfen. Die Finanzämter sollen Ordnungswidrigkeiten leichter ermitteln und nachweisen können. Zudem werden die Länder Verfahrensvorschläge des Bundesrechnungshofes aufgreifen, um Verstöße gegen Umsatzsteuerpflichten stärker zu verfolgen.

76.1

Das Umsatzsteuergesetz enthält Bußgeld- und Strafvorschriften, die Verstöße gegen bestimmte steuerliche Pflichten sanktionieren. So handelt ordnungswidrig, wer verschiedene, im Umsatzsteuergesetz geregelte Formvorschriften oder Mitwirkungspflichten nicht beachtet (z. B. eine Rechnung nicht oder nicht rechtzeitig ausstellt oder diese nicht während des vorgeschriebenen Zeitraums aufbewahrt). Die Finanzbehörden können diese Pflichtverstöße meist nur bei einer Außenprüfung oder Umsatzsteuer-Nachschau feststellen. Außerdem handelt ordnungswidrig, wer fällige Umsatzsteuer nicht oder nicht vollständig an das Finanzamt abführt. Voraussetzung hierfür ist, dass die Umsatzsteuer formal in einer Rechnung ausgewiesen ist. Die Ordnungswidrigkeit wird zur Straftat, wenn die Täterin oder der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelte. Es ist Aufgabe der Finanzämter, diese Steuerordnungswidrigkeiten und -straftaten zu verfolgen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin, ob und mit welchem Ergebnis die Finanzämter Bußgeldverfahren durchführten. Er stellte fest, dass die Finanzämter nicht prüften, ob Pflichtverstöße nach dem Umsatzsteuergesetz zu ahnden waren. Die Beschäftigten der Außenprüfungsdienste kannten zwar die Bußgeldtatbestände, deren Vorliegen prüften sie aber in ihrer täglichen Arbeit nicht. Dies lag vor allem daran, dass die Bußgeldvorschriften in Dienstanweisungen und Dienstbesprechungen bislang unberücksichtigt blieben. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen maßen diesen Vorschriften meist nur geringe Bedeutung bei. Nahezu alle Finanzämter hatten erhebliche Probleme, die Bußgeldvorschriften umzusetzen. Insbesondere der Nachweis, dass die nicht entrichtete Umsatzsteuer tatsächlich in einer Rechnung ausgewiesen wurde und die ordnungsgemäßen Vorsteuern überstieg, erforderte eine aufwendige Überprüfung sämtlicher Belege. Diesen Aufwand konnten die Finanzämter nur in Einzelfällen leisten.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bußgeldvorschriften von den Finanzämtern nicht angewendet wurden. Das Ziel des Gesetzgebers, Fehlverhalten zu ahnden und künftige Pflichtverstöße zu verhindern, wurde damit nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) deshalb gebeten, die obersten Finanzbehörden der Länder auf die Bedeutung der Bußgeldvorschriften hinzuweisen. Die Länder sollten die Bußgeldvorschriften in ihre Dienstanweisungen aufnehmen und in Dienstbesprechungen erörtern. Außerdem sollte der Vordruck des Vermerkes über straf- und bußgeldrechtliche Feststellungen bei einer Außenprüfung einen Hinweis auf die Bußgeldvorschriften enthalten. So kann erreicht werden, dass die Beschäftigten die Bußgeldvorschriften künftig anwenden.

Die Bußgeld- und Strafvorschriften sollten in der Verwaltungspraxis auch tatsächlich anwendbar sein. Dies ist derzeit nicht bei allen Tatbeständen der Fall. Das Bundesministerium sollte daher prüfen, wie durch eine Gesetzesänderung die Nachweisschwierigkeiten der Finanzämter beseitigt werden können. Außerdem kann ein einheitliches automatisiertes Verfahren den Finanzämtern helfen, die relevanten Fälle mit möglichst geringem Aufwand zu ermitteln.

76.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der beabsichtigten grundlegenden Überarbeitung der bußgeld- und strafrechtlichen Bestimmungen einzubeziehen. Es hat weiter mitgeteilt, dass die Länder ihre Bemühungen verstärken würden, Verstöße gegen Umsatzsteuerpflichten zu verfolgen. Dabei würden sie die Verfahrensvorschläge des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

76.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen so bald wie möglich umsetzt. Er beabsichtigt, sich über die Ergebnisse zu gegebener Zeit durch eine Kontrollprüfung zu informieren.

Bundesagentur für Arbeit

77 Bundesagentur für Arbeit verbessert Risikomanagement ihrer Finanzanlagen

77.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eine Risikokontrolle für ihre Finanzanlagen eingeführt. Sie erzielte zwar bei den Finanzanlagen marktübliche Renditen, konnte jedoch mit ihrem Risikomanagement nicht hinreichend beurteilen, welche Risiken sie mit ihren Finanzanlagen einging.

77.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 die Anlage von Finanzmitteln der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Er untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Anlagen und überprüfte, ob die Bundesagentur seine früheren Empfehlungen umgesetzt hatte. Danach hatte der Bundesrechnungshof angeregt, die Anlage von Finanzmitteln stärker zu überwachen und das Risikomanagement zu verbessern.

Die aktuelle Prüfung zeigte, dass die Bundesagentur bei Kreditinstituten ihre Überschüsse in Höhe von bis zu 11 Mrd. Euro als Tages- und Termingelder anlegte und dabei marktübliche Renditen erzielte.

Die Bundesagentur hatte aber keine eigene Stelle für die Risikokontrolle eingerichtet. Interne Vorgaben für das Risikomanagement oder für die Anlagestrategie fehlten.

77.2

Die Bundesagentur hat zwar bei ihren Finanzanlagen marktübliche Renditen erzielt. Sie hat aber die Risiken ihrer Finanzanlagen nicht durch eine interne, unabhängige Stelle überwacht. Das Anlagegeschäft der Bundesagentur ist nach Art und Volumen mit einem Finanzinstitut vergleichbar. Der Bundesrechnungshof hat deshalb zur Risikobegrenzung angeregt, die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht herausgegebenen „Mindestanforderungen an das Risikomanagement“ heranzuziehen. Er hat empfohlen, Vorgaben für das Risikomanagement und für die Anlagestrategie festzuschreiben und die Finanzanlagen durch eine eigene, unabhängige Risikokontrolle zu überwachen.

77.3

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat eine Risikokontrolle eingeführt, die vom Anlagegeschäft unabhängig ist und sich an den Mindestanforderungen orientiert. Nunmehr prüft diese Stelle zeitnah, ob bei den Finanzanlagen die eigenen Vorgaben und internen Regelungen eingehalten werden. Dabei kontrolliert die Bundesagentur auch die Abwicklung der einzelnen Geschäfte bei der Anlage von Finanzmitteln. Außerdem überwacht und dokumentiert sie deren Wirtschaftlichkeit.

78 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihr Verfahren zur Prüfung und Durchsetzung interner Erstattungsansprüche

78.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat gegen ihre Beschäftigten Schadenersatzansprüche, wenn diese vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre Pflichten verletzen. Interne Vorschriften regeln das Verfahren, wie Schadenersatzansprüche festzustellen und durchzusetzen sind. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes überarbeitete die Bundesagentur für Arbeit diese Verfahrensvorschriften. Sie beseitigt damit grundsätzliche Schwachpunkte. Zugleich stellt sie die Objektivität künftiger Verfahren sicher.

78.1

Aufgrund gesetzlicher oder tarifvertraglicher Vorschriften haften Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) grundsätzlich für von ihnen verschuldete Vermögensschäden. Vermögensschäden können beispielsweise zu Unrecht bewilligte Leistungen, Kassenfehlbeträge oder Schadenersatzzahlungen der Bundesagentur wegen fehlerhafter Beratung oder zu langer Bearbeitungszeiten sein. Diese haben Beschäftigte dann verschuldet, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre Pflichten verletzen.

Die Bundesagentur hat interne Vorschriften für die Prüfung und Durchsetzung von Erstattungsansprüchen der Bundesagentur gegen ihre Beschäftigten erlassen. Das Verfahren führt grundsätzlich die Dienststelle durch, bei der der Vermögensschaden entstanden ist. Es obliegt der Leiterin oder dem Leiter der betroffenen Dienststelle, die Sach- und Rechtslage sowie den Grad des Verschuldens festzustellen. Die Verfahrensvorschriften sehen nicht vor, die Interne Revision der Bundesagentur zu beteiligen.

Die Bundesagentur unterrichtete den Bundesrechnungshof im Februar 2007 über einen Vermögensschaden in Höhe von rund 325 000 Euro bei einer Agentur für Arbeit. Die verantwortlichen Mitarbeiter könnten aufgrund des Fristablaufs für diesen Vermögensschaden nicht mehr in Anspruch genommen werden. Eine Inanspruchnahme der beteiligten Führungskräfte schloss die Bundesagentur nach Maßgabe ihrer Vorschriften wegen fehlenden Verschuldens ebenfalls aus.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Verfahren aufgrund dieses Einzelfalles. Dabei stellte er fest, dass die Regelungen unzureichend waren und erhebliche Schwachstellen aufwiesen. So waren beispielsweise die Verantwortlichkeiten für die Durchführung der Verfahren unsachgemäß geregelt. Da Ermittlungs- und Entscheidungskompetenz bei der Leiterin oder dem Leiter der betroffenen Dienststelle lagen, hielt der Bundesrechnungshof die Objektivität des Verfahrens für gefährdet. Darüber hinaus entsprachen die internen Verfahrensvorschriften in einzelnen Punkten nicht den Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes kann die Haftung nur in eng begrenzten Ausnahmefällen eingeschränkt werden oder gar völlig entfallen. Die Bundesagentur sah hingegen bereits bei einer ansonsten gewissenhaften Arbeitsweise regelmäßig von Schadenersatzansprüchen ab.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, den Beschäftigten der betroffenen Dienststelle nicht die Entscheidung über die Haftung zu überlassen. Zudem sollte die Bundesagentur ihre Verfahrensvorschriften an die höchstrichterlich konkretisierten Anforderungen bei Schadenersatzansprüchen anpassen. Der Bundesrechnungshof hat außerdem das aufsichtführende Bundesministerium für Arbeit und Soziales über seine Rechtsauffassung informiert.

78.3

Die Bundesagentur hat ihre Verfahrensvorschriften intern neu gefasst. Hierbei hat sie auch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigt.

79 Bundesagentur für Arbeit will Mängel bei der Vergabe von Beratungsleistungen beseitigen

79.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit Maßnahmen ergriffen, um Mängel bei der Vergabe von Beratungsleistungen dauerhaft zu beseitigen. So hat sie Schulungen für die mit Bedarfsanalysen und Vergabe befassten Beschäftigten eingeleitet. Eine Checkliste soll den Beschäftigten helfen, alle notwendigen Schritte zur Vorbereitung des Einsatzes externer Berater zu beachten. Zudem richtete die Bundesagentur für Arbeit ein Vergabegremium ein. Dieses soll beratend tätig werden, wenn von einer Auftragsvergabe in einem wettbewerblichen Verfahren abgewichen werden soll.

79.1

In der Vergangenheit hatte der Bundesrechnungshof die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mehrfach auf Schwachstellen in ihren Vergabeverfahren hingewiesen. Diese hatte wiederholt zugesichert, die aufgezeigten Schwachstellen zu beseitigen und die vergaberechtlichen Vorschriften zu beachten. In den Jahren 2002 bis Mitte 2008 gab die Bundesagentur für Beratungsleistungen (ohne IT-Beratung) 145 Mio. Euro aus. Davon vergab sie Aufträge für rund 3 Mio. Euro ohne Wettbewerb unmittelbar an ausgewählte Auftragnehmer.

Der Bundesrechnungshof untersuchte deshalb im vierten Quartal 2008 erneut in einer ersten Teilprüfung die Planung, Vergabe und Durchführung der freihändig vergebenen Beratungsleistungen. Er stellte insbesondere folgende Mängel fest:

- Planung
  Die Bundesagentur ermittelte den Beratungsbedarf nicht ausreichend. Die Bedarfsträger berücksichtigten nicht alle für die Entscheidung maßgeblichen Aspekte. So werteten die Bedarfsträger nicht oder nur unzureichend die bereits vorhandenen Informationen aus anderen Beratungsaufträgen aus. Deshalb wurde der aktuelle Beratungsumfang nicht auf das erforderliche Maß beschränkt.
- Vergabe
  Die Bundesagentur vergab einige der Beratungsleistungen ohne Wettbewerb unmittelbar an ausgewählte Auftragnehmer, ohne dass es hierfür sachliche Gründe gab. Dabei konnte in einigen Fällen der Eindruck entstehen, dass die Auswahl der Berater durch persönliche oder frühere berufliche Kontakte beeinflusst worden war. Häufig vereinbarte sie die Leistungen, die die Berater erbringen sollten, nicht eindeutig und abgrenzbar. In mehreren Fällen vereinbarten die Vertragsparteien keine eigenständige und fachlich unabhängige Beratung, sondern die bloße Mitarbeit in den Organisationseinheiten der Bundesagentur.
- Durchführung
  Die Dokumentation des Beratungsverlaufs und des Beratungsergebnisses waren häufig lückenhaft. Dadurch waren die erbrachten Beratungsleistungen und deren Wert nicht zuverlässig nachprüfbar.

79.2

Der Bundesrechnungshof hat vielfältige Mängel in den Prozessen zur Planung, Vergabe und Durchführung von Beratungsleistungen bei der Bundesagentur beanstandet. So muss die Bundesagentur Notwendigkeit und Umfang der gewünschten Beratungsleistungen in einer Bedarfsanalyse eingehend begründen. Verträge über Beratungsleistungen müssen eindeutig und nachprüfbar die ge-

schuldete Leistung und die Gegenleistung beschreiben. Sie sollen Klarheit über die angestrebten Ergebnisse schaffen und möglichst konkrete Zwischenschritte vorgeben. Die Rechte und Pflichten beider Vertragsparteien müssen eindeutig bestimmbar sein. Die Bundesagentur muss die Beratungsleistungen sachgerecht kontrollieren und steuern. Sie hat zudem eine umfassende Dokumentation sicherzustellen. Die Bundesagentur sollte unverzüglich wirksame Maßnahmen ergreifen, um die Mängel dauerhaft zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof hat erneut kritisiert, dass die Bundesagentur seit mehreren Jahren das Prinzip des freien Wettbewerbs, das Transparenzgebot und das Gebot der Gleichbehandlung nicht ausreichend beachtet. Dazu gehören die Fälle, in denen aufgrund persönlicher oder beruflicher Beziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer eine besondere Nähe besteht. Hier ist eine besonders sensible und transparente Verfahrensweise geboten. Schließlich ist an die Entscheidung, Aufträge ohne Wettbewerb unmittelbar an ausgewählte Auftragnehmer zu vergeben, auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention in jedem Einzelfall ein hoher Maßstab anzulegen.

Der Bundesrechnungshof hat auch deshalb empfohlen, ein von der Vergabestelle unabhängiges Gremium einzurichten, um regelkonforme Vergabeverfahren zu unterstützen. Das Vergabegremium sollte die Fälle begutachten, in denen von einer Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren abgewichen werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) aufgefordert, als Rechtsaufsicht die Bundesagentur bei ihren Maßnahmen zu unterstützen.

79.3

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es hat die Prüfungsfeststellungen zum Anlass genommen, mit der Bundesagentur ein aufsichtsrechtliches Gespräch zu führen. Das Bundesministerium hat die Bundesagentur aufgefordert, die Mitglieder des Verwaltungsrates über den Vorgang zu informieren und ihnen jährlich über die Arbeit des Vergabegremiums zu berichten. Bereits bei dem Anschein einer besonderen Nähe zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer soll die Bundesagentur die Auftragsvergabe besonders sorgfältig prüfen. Die Bundesagentur hat zugesagt, diesen Forderungen nachzukommen.

Die Bundesagentur hat der Bewertung durch den Bundesrechnungshof auch nach dem aufsichtsrechtlichen Gespräch umfänglich widersprochen. Sie macht geltend, in ihrer gesamten Prozesskette von der Bedarfsanalyse über das Vergabeverfahren, die Vertragsgestaltung bis hin zur Vertragsabwicklung und Erfolgsbegleitung sei ein methodisches Vorgehen gewährleistet. Sie wende die Vergabegrundsätze gewissenhaft an. Ihre Vergabepraxis sei „eher vorbildlich“.

Gleichwohl hat die Bundesagentur die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zur Einrichtung eines Vergabegremiums aufgegriffen. Darüber hinaus hat sie Schulungen für die mit Bedarfsanalysen und Vergabe befassten Beschäftigten eingeleitet und will die Vorbereitung externer Beratung über eine Checkliste unterstützen.

79.4

Der Bundesrechnungshof hält die umgesetzten und zugesagten Maßnahmen für geeignet, die Mängel in den Vergabeverfahren der Bundesagentur künftig zu vermeiden. Das Bundesministerium wird die Bundesagentur als Rechtsaufsicht dabei unterstützen. Unverständlich bleibt, dass die Bundesagentur der Bewertung des Bundesrechnungshofes widersprochen hat. Der Bundesrechnungshof wird die Wirksamkeit der Maßnahmen zu gegebener Zeit überprüfen.

80 Überarbeitete Handlungsanweisungen verbessern Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines Sonderprogramms

80.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Handlungsanweisungen für ihre Agenturen überarbeitet. So können Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines Sonderprogramms zur beruflichen Weiterbildung von Geringqualifizierten und älteren Beschäftigten in Unternehmen verbessert werden. Für die Agenturen für Arbeit war es insbesondere schwierig, zwischen allgemein-beruflicher Weiterbildung und unternehmensspezifischer Schulung zu unterscheiden. Diese Unterscheidung soll durch Beispiele erleichtert werden.

80.1

Mit dem Aktionsprogramm „Lebensbegleitendes Lernen für Alle“ will die Bundesregierung die beruflichen Chancen Geringqualifizierter und älterer Menschen verbessern. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) unterstützt dies. Dazu führte sie im Jahre 2006 das Sonderprogramm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen – WeGebAU“ ein. Zielgruppe des Sonderprogramms sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen. Sie sollen durch die Förderung Anreize erhalten, ihre Beschäftigten weiterzubilden. Das Sonderprogramm sieht Erleichterungen gegenüber den Regelungen zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) vor. Beispielsweise können Zuschüsse zum Arbeitsentgelt auch für Teilqualifizierungen gewährt werden, die nicht zu einem Berufsabschluss führen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte gemeinsam mit den Prüfungsämtern des Bundes Hannover, München und Stuttgart, wie die Bundesagentur das Sonderprogramm umsetzte. Er stellte fest, dass die Agenturen für Arbeit

(Agenturen) die Fördervoraussetzungen häufig nur summarisch prüften und ihre Entscheidungen nur unzureichend dokumentierten. Statt zur allgemein-beruflichen Weiterbildung nutzten die Unternehmen die Fördermöglichkeiten, um im betrieblichen Interesse liegende Schulungen durchzuführen. Sie bestimmten häufig selbst Inhalt und Dauer der Fortbildungen. Insbesondere Teilqualifizierungen vermittelten den Beschäftigten Kenntnisse, die im Unternehmen aktuell oder später gebraucht wurden. Die Förderungen konzentrierten sich auf wenige, vielfach größere bundesweit tätige Unternehmen.

80.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, wie die Agenturen Förderungen geprüft und bewilligt haben. Er hat auf die häufig nur unzureichende Prüfung der Fördervoraussetzungen und die nicht befriedigende Dokumentation der Entscheidungen hingewiesen. Außerdem haben die Agenturen ihre Förderung nicht ausreichend auf kleine und mittlere Unternehmen konzentriert. Sie haben zudem nicht darauf geachtet, dass die Weiterbildungsmaßnahmen auf die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten abgestimmt waren. Insbesondere haben die Agenturen in zahlreichen Fällen nicht ausreichend zwischen allgemeinberuflicher Weiterbildung und unternehmensspezifischer Schulung unterschieden.

Die Bundesagentur hat ihre Leistungen unter Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze zu erbringen. Sie ist dabei zur Neutralität verpflichtet. Hiermit ist es nicht zu vereinbaren, dass einzelne Unternehmen ihre betriebsnotwendigen Schulungskosten auf die Versichertengemeinschaft abwälzen. Die Abgrenzung zwischen allgemein-beruflichen und unternehmensspezifischen Qualifizierungen ist im Einzelfall arbeitsaufwendig, aber unverzichtbar.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, Begriffe wie „Geringqualifizierte(r)“ und „Teilqualifizierung“ zu erläutern. Sie sollte die Agenturen anhalten, in jedem Fall die Fördervoraussetzungen sorgfältig zu prüfen. Dabei haben sie auch hinreichend zu dokumentieren, dass eine Weiterbildung nicht ausschließlich oder weitestgehend im Unternehmensinteresse liegt.

80.3

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie habe die Handlungsanweisungen an ihre Agenturen überarbeitet. Entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes habe sie u. a. die Begriffe „Geringqualifizierte(r)“ und „Teilqualifizierung“ erläutert. Die Agenturen seien zudem aufgefordert, auf die Einhaltung der Fördervoraussetzungen und insbesondere auf die Vermittlung allgemein-beruflicher oder zumindest branchenbezogener Inhalte zu achten. Dabei sei es schwierig, die Grenze zu unternehmensspezifischen Schulungen zu bestimmen. Die Regionaldirektionen würden deshalb in den Arbeitshilfen Beispiele zur Verfügung stellen. Mit ihnen solle deutlicher gemacht werden, in welchen Fällen eine Förderung möglich und in welchen sie ausgeschlossen sei. Die bisherigen Fehler bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen resultierten auch daraus, dass es den Agenturen an Erfahrung und Routine gefehlt habe. Die Bundesagentur werde außerdem bei ihrer Qualitätssicherung verstärkt auf die Dokumentation achten.

80.4

Die Bundesagentur hat auf die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes reagiert. Sie will die Schwachstellen und Probleme bei der künftigen Umsetzung des Sonderprogramms beseitigen. Hierzu hat sie die Handlungsanweisungen bereits konkretisiert. Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderungen können so verbessert werden. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob die von der Bundesagentur ergriffenen Maßnahmen wirken.

Die Bemerkungen sind am 24. September 2009 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 7. Dezember 2009

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333